

КАЗАНСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ, ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ
Кафедра государственного и муниципального управления

САДЫРТДИНОВ РУСЛАН РАИСОВИЧ

**УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ**

Конспект лекций

Казань – 2014

Шифр и название направления и профиля подготовки, уровень образования (бакалавриат, магистратура, аспирантура), форма обучения (очное, заочное)	081100.62 государственное и муниципальное управление, бакалавриат, очная
название учебного плана	Государственное и муниципальное управление очное 2014г.
шифр и название дисциплины согласно учебному плану, курс (год обучения), форма контроля (зачёт, экзамен...)	Б3.ДВ.2 Управление муниципальной собственностью, 3 курс, экзамен
количество часов с «разбивкой» по видам занятий согласно учебному плану	144, в т.ч. лекции – 36, семинары – 36, самостоятельная работа – 72
аннотация курса	Целями освоения дисциплины "Управление муниципальной собственностью" являются получение бакалаврами комплекса современных знаний, умений и навыков, необходимых для профессиональной деятельности по управлению муниципальной собственностью, в том числе изучение сущности муниципальной собственности, ее организации и функционировании; ознакомление студентов с современным законодательством, методическими, нормативными и другими правовыми документами, регламентирующими управление муниципальным имуществом; рассмотрение экономических основ управления муниципальной собственностью; изучение методов управления преобразованием и использованием муниципальной собственности, в том числе ознакомление с методами оценки эффективности управления.
перечень тем дисциплины	Тема 1. Цели, задачи и содержание курса "Управление муниципальной

	<p>собственностью".</p> <p>Тема 2. Муниципальное имущество как экономическая основа общественного сектора экономики.</p> <p>Тема 3. Субъекты муниципального имущества.</p> <p>Тема 4. Объекты муниципального имущества.</p> <p>Тема 5. Экономические и правовые основы управления муниципальным имуществом.</p> <p>Тема 6. Управление трансформацией муниципального имущества.</p> <p>Тема 7. Управление использованием муниципального имущества.</p> <p>Тема 8. Оценка эффективности и реформирование системы управления муниципальным имуществом</p>
список ключевых слов	Муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности
дата начала эксплуатации электронного курса	01.12.2014
автор	Садырtdинов Руслан Раисович, кандидат экономических наук, доцент, Ruslan.Sadyrtdinov@kpfu.ru
адрес (URL) электронного курса в системе электронного обучения КФУ	http://tulpar.kfu.ru/course/view.php?id=2119

Оглавление

1. Тема 1. Цели, задачи и содержание курса "Управление муниципальной собственностью".....	5
2. Тема 2. Муниципальное имущество как экономическая основа общественного сектора экономики.....	32
3. Тема 3. Субъекты муниципального имущества.....	47
4. Тема 4. Объекты муниципального имущества	63
5. Тема 5. Экономические и правовые основы управления муниципальным имуществом.....	78
6. Тема 6. Управление трансформацией муниципального имущества.....	97
7. Тема 7. Управление использованием муниципального имущества.....	122
8. Тема 8. Оценка эффективности и реформирование системы управления муниципальным имуществом	140
9. Общий список сокращений по курсу в целом.....	157
10.Общий глоссарий.....	157
11.Общий перечень информационных ресурсов.....	160
12.Вопросы и задания для итогового контроля.....	165

ТЕМА 1. Цели, задачи и содержание курса "Управление муниципальной собственностью"

Аннотация: Научная принадлежность курса. Актуальность курса. Объект изучения и предмет дисциплины "Управление муниципальной собственностью". Содержание и система курса: цель и основные задачи. Источники изучения дисциплины. Методы изучения курса.

Ключевые слова: Муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%
3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с. <http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закреплённого за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять

излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. Что представляет собой экономическая форма собственности в соответствии с классической теорией?
2. Что такое интернализация экстерналий?
3. Перечислите 11 правомочий собственности, выявленных английским экономистом Оноре?
4. В чем заключается теорема Р. Коуза?
5. Основная функция собственности в соответствии с теоремой Р. Коуза?

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

Изучение дисциплины «Управление муниципальной собственностью» предполагает изучение теоретических основ муниципальной собственности, особенностей управления муниципальной собственностью в современной России. Цель курса состоит в получении студентами комплекса современных знаний, умений и навыков, необходимых для профессиональной деятельности по управлению муниципальной собственностью.

Задачи курса состоят в изучении сущности муниципальной собственности, ее организации и функционировании; ознакомлении студентов с современным законодательством, методическими, нормативными и другими правовыми документами, регламентирующими управление муниципальным имуществом; рассмотрении экономических основ управления муниципальной собственностью; изучении методов управления преобразованием и использованием муниципальной собственности.

Представляемый курс занимает важное место в структуре учебных дисциплин подготовки бакалавров в области государственного и

муниципального управления (ГиМУ). Имеет тесные взаимосвязи с такими дисциплинами как основы государственного и муниципального управления, экономическая теория, государственное регулирование экономики, правовыми дисциплинами (гражданское право и ряд других) и рядом других дисциплин.

Студенты, завершившие изучение дисциплины, должны иметь представление о собственности как категории экономики и управления, о формах и уровнях собственности, о субъектах и объектах собственности, об основах управления муниципальной собственностью, о компетенции муниципальных органов в сфере управления собственностью; знать общее содержание основных законодательных актов, регулирующих вопросы управления муниципальной собственностью, основные подходы и методы оценки собственности, основные показатели, характеризующие состояние объектов собственности; уметь сопоставить отечественный и зарубежный опыт управления муниципальной собственностью с целью выявления наиболее эффективных способов управления; определять наиболее эффективные в каждом конкретном случае способы управления объектами муниципальной собственности; рассчитывать стоимость объекта собственности различными методами.

Собственность в **классической теории** есть, прежде всего, категория объективная, то есть не зависящая от сознания субъекта. Собственность существует в двух формах: реальной (практической) и юридической.

Собственность мыслится, прежде всего, как выражение реальных (практических) отношений или как производственных отношений, и в этом проявляются принципы историзма в определении содержания собственности. На вопрос: что она такое? — можно было ответить только критическим анализом политической экономии, охватывающей совокупность этих отношений собственности не в их юридическом выражении, а в их реальной форме, то есть как производственных отношений. Можно сказать, что существует некое объективное единство собственности и производственных отношений. Далее, рассматривая эволюционный процесс с точки зрения

целостности, можно расширить это единство до всех остальных отношений материального воспроизводства. Определить капиталистическую собственность — это значит дать описание всех производственных отношений капиталистического производства. Таким образом, собственность не рассматривается в отрыве от реальных процессов, а видится как категория, определяемая конкретно-историческими условиями.

Система разделения труда, сложившаяся в конкретных исторических условиях, по мнению К. Маркса, задает определенные формы собственности, адекватные для данного общества. Такая взаимозависимость собственности и разделения труда определяется К. Марксом следующим образом: это — тождественные выражения: в одном случае говорится по отношению к деятельности тоже самое, что в другом — по отношению к продукту деятельности.

По мере развития производительных сил и роста общественного производства изменяются производственные отношения, это, в свою очередь, означает изменение содержания собственности на какой-либо фактор производства. Количественные изменения в содержании собственности, то есть постепенное изменение то одних, то других элементов системы производственных отношений, образующих экономическую форму присвоения, имеют своим результатом качественные изменения в содержании. Происходит скачок от одной сущности к другой, а в этом как раз и состоит выражение исторической смены формы собственности на факторы производства. В пределах любой исторической формы собственности, выражающей тип производственных отношений, могут происходить определенные изменения отдельных отношений, не затрагивающих сущности системы в целом. Но эти изменения идут всегда до определенных пределов, пока изменения количественные не переходят в качественные изменения.

Несмотря на различие конкретных элементов, в целом система производственных отношений выступает проявлением всей сущности определенного способа производства. Собственность понимается как

категория, выражающая общественную, точнее, специфически общественную сторону процесса производства, то есть экономическую форму присвоения. Гносеологической основой собственности является система реальных производственных отношений. Историческая форма собственности является обобщенным выражением целого ряда таких конкретных систем производственных отношений, которые содержат определенные различия в составе своих элементов.

Каждая конкретная система производства как явление действительности есть бытие собственности. Оно всегда конкретно: Любое производство есть присвоение индивидуумом предметов природы в пределах определенной общественной формы и посредством нее. В этом смысле будет тавтологией сказать, что собственность (присвоение) есть условие производства. Поэтому собственность как явление действительности — это не одно отношение, а система производственных отношений, каждое из которых выражает определенную черту присвоения. Вся совокупность этих черт образует форму присвоения, то есть собственность.

Капиталистическая собственность является, по Марксу, такой абстрактной категорией капиталистического производства, которая в обобщенном виде выражает сущность всей системы производственных отношений.

Собственность может быть представлена и как отдельное отношение, имеющее свое особое содержание (например, капиталистическая собственность по отношению к феодальной), и как форма выражения всей системы производственных отношений. Все дело в том, какую цель мы перед собой поставили, то есть в какой системе координат (предпосылок) ее рассматривать. Историческая форма собственности и система категорий определенного способа производства соотносятся как форма и содержание, а собственность как общее понятие и совокупность производственных отношений во всей конкретности их индивидуальных черт, во всей их реальности, соотносятся как сущность и явление.

При трактовке сущности определенной исторической формы собственности надо учитывать специфичность соотношений сущности, ее проявления в действительности и ее выражения в обобщающих категориях. Явление сущности не только нечто отличное от сущности, но ее собственное дальнейшее ограничение и оформление. Поэтому сущность, развернутая во всем богатстве своего содержания, взятая в противоречивом единстве со своим явлением, есть сама система в ее закономерном движении, то есть самое конкретное. Раскрыть функцию сущности полностью значит описать все ее проявления, а, с другой стороны, теоретически выразить сущность данного явления - значит сформулировать общее абстрактное понятие, которое включает в себя только главные определяющие признаки, присущие всей совокупности данных явлений.

По Гегелю, сущность стоит между бытием и понятием как переход к понятию. Любая экономическая форма собственности, как выражение сущности системы производственных отношений, занимает, таким образом, промежуточное положение: с одной стороны, "форма собственности" есть категория абстрактная, то есть нет просто формы собственности без конкретной формы собственности, с другой стороны, любая форма собственности реальна, так как реальны все те обобщающие признаки и черты производственных отношений, которые составляют ее содержание. Они существуют объективно, то есть независимо от формулировки содержания понятия, выраженного данной формой собственности, скрыты в глубине, под покровом конкретных форм.

Это промежуточное положение определяет роль формы собственности в системе производственных отношений: форма собственности определяет характер системы производственных отношений; форма собственности должна сама быть выведена из этой системы как действительности.

Такого рода антиномия, являясь специфической чертой метода К. Маркса, находит свое разрешение в динамике. С точки зрения воспроизводства, собственность есть предпосылка нового производственного цикла и включается

в движение производственных отношений, отождествляясь с ними. Люди распределяют полученные результаты и формируют соответствующую структуру производства и производственных отношений, а это означает, что система присвоения результатов производства объективна, но, с точки зрения познания, может интерпретироваться какая-либо часть: собственность противопоставляется системе производственных отношений; собственность отождествляется с системой производственных отношений; собственность — условие производства; собственность — результат производства.

Собственность и производственные отношения представляют собой диалектическое единство сущности и формы ее выражения: они неразрывны, взаимообусловлены, но не сводимы друг к другу.

Теперь рассмотрим юридическую категорию собственности. Чтобы определить собственность в ее экономическом содержании, надо абстрагироваться от ее субъективной составляющей — воли, придающей общественным отношениям специфическую определенность отношений собственности. Тогда собственность будет определяться исключительно материальными производственными отношениями. В этом случае перед нами встает вопрос: как разрешить противоречие и совместить определение собственности как факта нахождения средств производства в распоряжении тех или иных лиц и ее определение как основного производственного отношения (которое не может быть чьей-либо собственностью)?

В политической экономии этот вопрос вообще неразрешим, так как содержание, выраженное в экономической категории, не заключено в этом отношении собственности, а дано самими экономическими отношениями в производственном процессе и процессе обращения продуктов. Таким образом, выходит, что собственность - это особая юридическая категория, связанная с системой производственных отношений.

Покажем развитие юридического понятия собственности: каким образом происходило оформление в нормативных актах понятия частной собственности в ее традиционном понимании. Древнеримское право трактует собственность как

право на вещь. Далее, в классическом римском праве собственность получает более развернутую характеристику — как монопольное и свободное господство лица над вещью, то есть как исключительное и неограниченное господство (право "употреблять вещь и злоупотреблять ею"). Исходный элемент собственности римское право видит во владении, а уж от него получают производные - "пользование" и "распоряжение". Понятие "владение" рассматривается с точки зрения двух моментов: субъективный момент заключается в намерении лица владеть вещью; объективный момент заключается в фактическом реальном господстве лица над вещью.

В таком виде понятие собственности сохранилось в праве до наших дней, не претерпев значительных изменений. Так, закрепление права частной собственности континентальной правовой традиции нашло воплощение в Гражданском кодексе Наполеона как "право пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом".

Итак, можно считать юридическим выражением собственности нормы прав собственности, а определяющее их экономическое содержание — фактической принадлежностью вещей определенному субъекту, рассматриваемое как результат производственного процесса и обращения. Из этого следует вывод: реальное право исторически определяется способом производства.

Собственность в ее динамике есть уже не просто совокупность производственных отношений, а лишь их обнаружение в виде сознательных действий агентов и их волевых (юридических) отношений к средствам, предметам и продуктам труда как объектам, составляющим сферу проявления исключительно воли отдельных лиц. Тогда экономическая форма собственности фиксирует лишь момент юридической власти субъектов над вещами и не является категорией политической экономии, так как общественное волевое отношение — предмет юриспруденции, а не экономической (в чистом виде) науки. Такая формулировка фактически

отрицает понятие экономической формы собственности в понимании К. Маркса.

Собственность "вообще" К.Маркс описал как "сознательное отношение к условиям производства как к своим собственным, которое осуществляется через само производство". В соответствии со своим методом К. Маркс видел сущность собственности "вообще" в диалектическом единстве экономической и юридической форм. Единство правового и экономического содержания собственности сводится к двум моментам: отношение субъекта к условиям производства "как к своим собственным" обязательно имеет то или иное юридическое закрепление; "осуществленное через производство" — то есть собственность становится экономической реальностью через осуществление всей системы производственных отношений, в результате чего данный юридический субъект присваивает произведенный продукт (или часть его).

Экономические агенты в процессе обмена вступают в определенные отношения: они должны признавать друг в друге частных собственников. Это юридическое отношение, формой которого является договор, есть волевое отношение, в котором отрицается экономическое отношение. Содержание этого юридического или волевого отношения дано самим экономическим отношением. Экономические и юридические отношения слиты воедино и выступают в форме общений. Отличить их можно, только используя метод абстракции. Вступая в экономические отношения, участники вступают и в правовые отношения. Нормы права есть лишь идеальная форма фактических отношений собственности. Реальные правовые отношения собственности, то есть действительное право собственности, не сводится, стало быть, к юридическим нормам.

Итак, экономическая форма собственности рассматривается как определенная форма, выражающая систему производственных отношений, то есть в ней содержатся сущностные характеристики способа производства. Юридическая собственность не является выражением определенной системы категорий права, то есть не могут существовать дифференцированные

юридические формы собственности. Внутреннее содержание юридической собственности — отношение двух сторон объект — субъект придаст внешнюю определенность, конкретность фактическим отношениям собственности. Такое понимание фактически носит институциональный характер постольку, поскольку Маркс пытался установить не только экономическое содержание, но и виды практических функций правовых институтов в жизни общества.

Развитие форм собственности происходит скачкообразно, от одного качества к другому, но это — всего лишь абстракция. Внутренняя диалектика развития отношений собственности свидетельствует о постепенном, эволюционном развитии отношений собственности. Отношения собственности тесно связаны с отношениями, которые складываются между людьми в процессе производства. Именно производственные отношения служат источником формирования отношений собственности, следовательно, источник развития собственности есть противоречия по поводу производства, или, другими словами, противоречия внутри способа производства. На известной ступени своего развития материальные производственные силы приходят в противоречие с существующими производственными отношениями, или, что является только юридическим выражением последних, с отношениями собственности, внутри которых они до сих пор развивались.

Итак, вся собственность как явление, как система производственных отношений одновременно может включать отношения, выраженные противоречиями сущности, хотя и в различной пропорции. Эти противоречия носят относительный характер, так как существует возможность сочетания в одной материальной форме различных сущностей.

Источником развития системы производственных отношений, а значит и собственности на средства производства выступает противоречие между уровнем развития материальных производительных сил и характером производственных отношений. Такое противоречие, согласно традиции «советской политической школы», исконно считается выражением закона единства и борьбы противоположностей как закона любого развития. Это

означает то, что развитие собственности в качестве своего источника должно иметь противоречие, заключенное в ней самой. "Борьба противоположностей" подразумевает только то, что эти противоположности проникают друг в друга, и только таким образом осуществляется смена господствующего положения, противоположности в этом случае не уничтожаются, то есть всегда сохраняется "старая" сущность.

Основным обобщением марксистских идей о собственности является ее определение как экономической структуры, характеризующейся особой организацией экономических противоположностей — факторов общественного производства. Прежде всего, оно преодолевает обманчивую видимость собственности как отношения человека и вещи, позволяет выявить экономическую форму собственности, позволяя вскрыть источник экономического движения и развития.

Самоформирование собственности происходит от начала (исходного пункта) до инвариантной структуры всех фаз общественного воспроизводства. Преодоление метафизической трактовки экономической основы общества, концепции "статики" собственности (характерной для Локка и Гегеля) проясняет несостоятельность противопоставления генетического аспекта ее исследования структурному, ошибочность однобокого взгляда на собственность либо как на исходное (основное) производственное отношение, либо как на систему производственных отношений.

Для данной теории характерно различие интенсивной и экстенсивной структуры организации общества, что обнаружилось в постановке вопроса о переходе в исследовании от "экономической анатомии" общества к его "хозяйственной физиологии". Выявляется отличие понятия "производственных отношений" от понятия "хозяйственной деятельности".

Наконец, исследован механизм поступательного эволюционного развития общества через смену "исторически определенных" способов производства, явившийся вариантом научной периодизации общества.

Представители данной теории (К. Маркс и др.) в своих трудах описывают материальную сторону общественной жизни, особенно ее экономические аспекты — производство и потребление в качестве расширения обмена веществ между человеком и природой. Свобода, по их мнению, всегда должна быть ограничена закономерностями этого обмена веществ. Максимальное продвижение в направлении большей свободы люди совершают тогда, когда они рационально регулируют этот обмен веществ с природой, совершают его с наименьшей затратой сил и при условиях, наиболее достойных их человеческой природы и адекватных ей. Но тем не менее это все же остается царством необходимости. По ту сторону его начинается развитие человеческих сил, которое является самоцелью, истинное царство свободы, которое, однако, может расцвести лишь на этом царстве необходимости как на своем базисе. Царство свободы начинается в действительности лишь там, где прекращается работа, диктуемая нуждой и внешней целесообразностью, следовательно, по природе вещей оно лежит по ту сторону от сферы собственно материального производства.

Свобода является целью исторического развития. Однако признается, что человек не является чисто духовным существом, он не обладает ни полной свободой, ни способностью когда-либо достичь ее, что человек всегда будет не в состоянии целиком освободить себя от необходимых условий обмена веществ с природой и, следовательно, от производительного труда. Все, чего может достичь человечество, - это улучшить тяжелые условия труда, уравнять их и уменьшить объем тяжелой работы до такого уровня, чтобы человечество могло быть свободным хоть какую-то часть своей жизни.

Итак, можно выделить две основные черты, характеризующие метод, названный историческим материализмом: а) область наук об обществе совпадает с областью применения исторического метода; б) экономическая организация общества, организация обмена веществ с природой, является фундаментальной для всех социальных институтов, особенно для их исторического развития.

Теория прав собственности - один из наиболее ярких примеров так называемого «экономического империализма», явления, чрезвычайно характерного для эволюции неоклассического анализа в последние десятилетия. Эта тенденция зародилась в недрах теоретической школы, которую английский экономист Дж. Бартон окрестил акронимом «Чивирла», воспользовавшись начальными буквами из названий трех научных центров: Чикагского университета (М. Фридмен, Дж. Стиглер, Г. Беккер, Р. Коуз), Вирджинского политехнического института (Дж. Бьюкенен, Г. Туллок) и Лос-Анжелесского университета (А. Алчян, Г. Демсец). Конечная цель «экономического империализма» - унификация всего разрозненного семейства наук об обществе на базе неоклассического подхода. Практически это выражается в последовательном переносе микроэкономического аналитического инструментария на такие сферы вне рыночной деятельности человека, как расовая дискриминация, образование, охрана здоровья, брак, преступность, планирование семьи и т.д.

В теории прав собственности объектом подобного переноса оказываются различные институты общества, включая и различные правовые режимы. «Имперские» амбиции теоретиков прав собственности наглядно проявляются в их высокой самооценке. В разработанной ими концепции они видят «одно из наиболее важных продвижений экономической мысли, имевших место в послевоенный период». По их мнению, именно она вправе претендовать на роль универсальной поведенческой метатеории: «новый подход достаточно широк, чтобы служить основой для синтеза общественных наук, до сих пор воспринимавшихся как разнородные дисциплины».

Конструктивные методологические принципы теории прав собственности просты: не организация сама по себе является объектом анализа, а индивидуальный агент, который стремится максимизировать свою функцию полезности в рамках организационной структуры. Если известно воздействие различных структур прав собственности на систему стимулов агента, то тогда всесторонний анализ взаимодействий между агентами в рамках альтернативных

социально-экономических установлений воплотится в сложной системе обратных связей. Сила теории прав собственности, которая проявляет строгую приверженность методологическому индивидуализму, раскрывается не только в сопоставлении с конкурирующими подходами, придерживающимися методологии коллективизма, будь то функциональная социология или современный неомарксизм.

Сопоставление с иными подходами помогает вскрыть методологическую специфику теории прав собственности, очертить границы ее предметного наполнения.

1. За счет того, что стандартная неоклассическая модель обмена и производства обогащается рассмотрением взаимодействия прав собственности с системой стимулов и экономическим поведением, отношение теории прав собственности к неоклассической ортодоксии оказывается двойственным. С одной стороны, общепринятая техника микроэкономического анализа полностью сохраняется. С другой стороны, максимально учитываются особенности конкретной институциональной среды, от которых традиционный маржинализм абстрагировался. Отсюда утверждение, что в противоположность ему теория прав собственности объясняет реальные события в реальных обществах. Ее подход характеризуется как реалистический, по словам Р. Коуза, она призвана изучать человека таким, каков он есть, действующим в ограничениях, налагаемых на него реальными институтами. В этом смысле ее можно расценивать как более последовательный, расширенный вариант неоклассической теории цен. В стандартных неоклассических моделях присутствуют ограничения двоякого рода. Во-первых, «физические», порожденные ограниченностью ресурсов.

Во-вторых, «познавательные», отражающие достигнутый уровень знаний и практического мастерства (т. е. степень «искусности», с какой осуществляется превращение ресурсов в готовую продукцию). Теория прав собственности и родственные ей концепции вводят в анализ, причем в явной, эксплицитной форме, еще один класс ограничений, обусловленный

институциональной структурой общества. В этом смысле характеристика транзакционной экономики как «обобщенной неоклассической теории» вполне закономерна.

2. Подобный подход позволяет объяснять не только различия в экономическом поведении в рамках альтернативных правовых структур (статический аспект), но и механизмы развития самих структур (динамический аспект), а также формулировать принципы рационального, с точки зрения общества, выбора между ними (нормативный аспект).

3. «Методологический индивидуализм» теории прав собственности проявляется в том, что организационным структурам типа фирмы или корпорации не придается никакого самостоятельного поведенческого значения. Они расцениваются как юридические фикции. Действующим лицом всегда признается индивидуум и никогда - организация. У организации не может быть никаких «своих» целей, она есть не более чем сумма ограничений, в пределах которых осуществляют целенаправленные действия отдельные ее члены: «Организации не являются живыми объектами; они представляют собой чистые концептуальные артефакты, даже когда наделяются правовым статусом индивидуумов. В конечном счете, мы можем делать что-либо лишь по отношению к или для индивидуумов, хотя, конечно, иногда воздействие, испытываемое каждым индивидуумом в группе, будет оказываться одним и тем же (по крайней мере, качественно). Утверждения о группах в этом смысле не должны, однако, смешиваться с сугубо мистической практикой приписывания человеческих характеристик организациям или группам». В частности, рассуждения о «целевой функции фирмы» или «социальной ответственности корпораций», строго говоря, беспредметны: фирма не является индивидуумом. Это юридическая фикция, служащая для обозначения сложного процесса, в ходе которого конфликтующие цели индивидуумов (причем кое-кто из них может «представительствовать» за другие организации) приводятся в равновесие в рамках контрактных установлений. В этом плане «поведение» фирмы подобно поведению рынка, т.е. является результирующей сложного

уравновешивающего процесса. Мы редко допускаем оплошность, характеризуя рынок зерна или рынок ценных бумаг в качестве индивидуумов, но мы часто совершаем ошибку, когда рассуждаем об организациях так, как будто это лица, наделенные намерениями и мотивациями.

4. Благодаря такой трактовке устраняется дихотомическое деление микроэкономического анализа на теорию фирмы (принцип максимизации прибыли) и теорию потребительского спроса (принцип максимизации полезности). Аналитическая структура упрощается - принцип максимизации полезности получает универсальное значение. Целевая функция оказывается не зависящей от того, где протекает деятельность человека: в фирме или семье, на бирже или избирательном участке. Этим закладывается общеметодологический фундамент изучения экономических организаций, структура и функционирование которых выводятся из взаимодействия их членов, преследующих свои личные интересы.

5. Неоднозначно отношение теоретиков прав собственности и к идеям К. Маркса. Они признают его безусловный приоритет в постановке вопроса о взаимодействии экономической и правовой систем общества. Более того, при анализе исторической эволюции отношений собственности они нередко пользуются формулировками, практически совпадающими с марксовыми. Недаром некоторые авторы даже называют теорию прав собственности подправленным и усовершенствованным историческим материализмом. Вместе с тем во многом этот подход прямо противоположен подходу Маркса. Если в марксистской теории провозглашается примат производства, то в теории прав собственности общим знаменателем, под который подводится анализ как производственных, так и распределительных отношений, оказывается сфера обращения. В определенном смысле это возврат к домарксистской традиции в понимании общества как последовательной цепочки взаимных обменов (у А. Смита, например).

Контрактный взгляд на общество не оставляет места таким надындивидуальным общностям, как классы и социальные группы. Оно

распадается на множество максимизирующих полезность индивидуумов, взаимодействующих между собой посредством обоюдновыгодных, добровольных и по преимуществу двусторонних контрактов. Своеобразие подхода теории прав собственности раскрывается уже в развернутом определении ее центрального понятия: права собственности понимаются как санкционированные поведенческие отношения между людьми, которые возникают в связи с существованием благ и касаются их использования. Эти отношения определяют нормы поведения по поводу благ, которые любое лицо должно соблюдать в своих взаимодействиях с другими людьми или же нести издержки из-за их несоблюдения. Термин «благо» используется в данном случае для обозначения всего, что приносит человеку полезность или удовлетворение. Таким образом, и этот пункт важен, понятие прав собственности в контексте нового подхода распространяется на все редкие блага. Оно охватывает полномочия как над материальными объектами, так и над «правами человека» (право голосовать, печатать и т. д.). Господствующая в обществе система прав собственности есть в таком случае сумма экономических и социальных отношений по поводу редких ресурсов, вступив в которые отдельные члены общества противостоят друг другу. Выделим в этом определении важнейшие моменты. Во-первых, в качестве рабочего используется термин «право собственности», а не «собственность»: не ресурс сам по себе является собственностью; пучок или доля прав по использованию ресурса вот что составляет собственность. Собственность в первоначальном значении этого слова относилась только к праву, титулу, интересу, а ресурсы могли называться собственностью не больше, чем они могли называться правом, титулом или интересом. Во-вторых, отношения собственности трактуются как отношения между людьми, а не как отношения «человек/вещь»: термин права собственности описывает отношения между людьми по поводу использования редких вещей, а не отношения между людьми и вещами. В-третьих, отношения собственности выводятся из проблемы редкости: без какой-либо предпосылки редкости бессмысленно говорить о собственности и

справедливости. Нелишне напомнить, что такой же была и позиция К. Маркса: когда на высшей фазе коммунистического общества будет решена проблема редкости, только тогда станет возможно распределение по потребностям, отомрет государство, окончательно исчезнут классовые различия. В-четвертых, трактовка прав собственности носит всеохватывающий характер, вбирая в себя как материальные, так и бестелесные объекты (плоть до неотчуждаемых личных свобод). Права собственности фиксируют позицию человека по отношению к использованию редких ресурсов любого рода. В-пятых, отношения собственности рассматриваются как санкционированные обществом, но не обязательно государством. Следовательно, они могут закрепляться и охраняться не только в виде законов и судебных решений, но и в виде неписанных правил, традиций, обычаев, моральных норм. В-шестых, правам собственности приписывается поведенческое значение - одни способы поведения они поощряют, другие подавляют. В-седьмых, несанкционированное поведение также остается в поле зрения теории. Оно понимается экономически: запреты и ограничения не устраняют его, а действуют как отрицательные стимулы, повышая связанные с ним издержки (в виде возможного наказания). И соблюдение, и нарушение санкционированных поведенческих норм превращаются в акты рационального экономического выбора. В развернутом определении понятия прав собственности как бы заявлены основные темы, разработкой которых занята теория прав собственности.

"Полное" определение права собственности, которое к настоящему времени стало хрестоматийным, было предложено английским юристом А. Оноре.

Оно включает 11 элементов: 1) право владения, т.е. исключительного физического контроля над вещью; 2) право пользования, т.е. личного использования вещи; 3) право управления, т.е. решения, как и кем вещь может быть использована; 4) право на доход, т.е. на блага, проистекающие от предшествующего личного пользования вещью или от разрешения другим лицам пользоваться ею (иными словами - право присвоения); 5) право на

"капитальную стоимость" вещи, предполагающее право на отчуждение, потребление, промотание, изменение или уничтожение вещи; 6) право на безопасность, т.е. иммунитет от экспроприации; 7) право на переход вещи по наследству или по завещанию; 8) бессрочность; 9) запрещение вредного использования, т.е. обязанность воздерживаться от использования вещи вредным для других способом; 10) ответственность в виде взыскания, т.е. возможность отобрания вещи в уплату долга; 11) остаточный характер, т.е. ожидание "естественного" возврата переданных кому-либо правомочий по истечении срока передачи или в случае утраты ею силы по любой иной причине.

Эти 11 элементов дают огромное количество комбинаций.

Однако, как считает американский философ Л. Беккер, не все их сочетания заслуживают названия права собственности.

Статья Рональда Коуза "Проблема социальных издержек" была опубликована в 1960 г. Время ее появления, парадоксальность основного вывода, большое количество темных мест в аргументации, открывавших богатые возможности для самых разных толкований, породили огромную волну публикаций. Сейчас теорема Коуза признана на Западе одним из важнейших достижений экономической мысли послевоенного периода.

Теорема Коуза посвящена проблеме "экстернальных" (внешних) эффектов. Так называются побочные результаты любой деятельности, которые достаются не самому индивидууму, а касаются каких-то сторонних, третьих лиц. Они возникают, в частности, при нарушении правомочия под номером 9 из "полного определения" права собственности (воздержание от вредного использования). Существование экстерналий ограничивает степень исключительности прав собственности.

Подобные ситуации складываются, когда индивидуумы при принятии решений не считаются с последствиями своих действий для окружающих. Они недоучитывают либо издержки, либо выгоды, которые достанутся другим. Возникают расхождения между частными и социальными издержками (где

социальные издержки равны сумме частных и экстернальных издержек) или между частными и социальными выгодами (где социальные выгоды равны сумме частных и экстернальных выгод). Поскольку любой агент основывает свои решения на сопоставлении частных выгод с частными издержками, то это приводит либо к перепроизводству благ с отрицательными внешними эффектами, либо к недопроизводству благ с положительными внешними эффектами. Распределение ресурсов оказывается неэффективным, с точки зрения всего общества: как следствие, масштаб деятельности может оказаться слишком велик или слишком мал для достижения социального оптимума.

Случаи расхождения между частным и социальным соотношениями издержки/выгоды характеризовались А. Пигу как "провалы рынка". Ссылки на провалы рынка служили главным теоретическим обоснованием для растущего вмешательства государства в экономику. Практические рекомендации Пигу были однозначны: необходимо приближать частное соотношение издержки/выгоды к социальному как путем налогообложения всех видов деятельности, связанных с отрицательными экстерналиями, так и путем предоставления субсидий всем видам деятельности, связанным с положительными экстерналиями.

Р. Коуз отверг вывод Пигу о необходимости государственного вмешательства для преодоления внешних эффектов. Из предложенной им теоремы следовало, что при определенных условиях рынок способен сам справляться с внешними эффектами, так что возможные отклонения от оптимальной аллокации ресурсов будут носить исключительно преходящий характер. Теорема Коуза гласит: если права собственности четко определены и трансакционные издержки равны нулю, то аллокация ресурсов (структура производства) будет оставаться неизменной независимо от изменений в распределении прав собственности, если отвлечься от эффекта дохода. Таким образом, теорема Коуза выдвигает парадоксальное утверждение: эффективность и независимость (инвариантность) распределения ресурсов по отношению к распределению прав собственности (т.е. структура производства

остается той же самой независимо от того, кто каким ресурсом владеет). Теорема выполняется при двух условиях: полной спецификации прав собственности и нулевых транзакционных издержках, под которыми понимаются затраты, связанные с поиском информации, ведением переговоров, оформлением контрактов, их юридической защитой и т.п.

Из теоремы Коуза следовало несколько важных выводов.

Во-первых, что внешние эффекты носят не односторонний, а двусторонний характер. Когда А причиняет ущерб В, то осмысленный для политики вопрос состоит не просто в том, как мы должны ограничить А. Устранение вреда для В нанесло бы вред А.

Поэтому правильная постановка вопроса будет иной: следует ли разрешить А наносить ущерб В или же следует разрешить В причинять вред А? Задача в том, чтобы избежать более серьезного ущерба. Таким образом, юридическую постановку вопроса о причинности (кем совершено действие?) нельзя путать с экономической постановкой вопроса об эффективности (какое распределение ответственности минимизирует издержки с точки зрения общества?).

Во-вторых, теорема Коуза раскрывала экономический смысл прав собственности. Четкая их спецификация до такой степени, что все результаты деятельности каждого агента касались бы его и только его, превращала бы любые внешние эффекты - во внутренние: главная функция прав собственности - давать стимулы для большей интернализации экстерналий. Любые издержки или выгоды, связанные с социальным взаимодействием, являются потенциальными экстерналиями.

В конечном счете, источником экстерналий служат размытые или не установленные права собственности. Не случайно основным полем конфликтов в связи с внешними эффектами становятся ресурсы, которые из категории неограниченных перемещаются в категорию редких (вода, воздух) и на которые поэтому никаких прав собственности до того в принципе не существовало. Без первоначального разграничения прав не может быть никаких сделок по их

передаче или рекомбинированию. Ясного решения о наделении правами собственности бывает достаточно, чтобы внешние эффекты исчезли сами собой. Поэтому точная спецификация прав собственности открывает путь к преодолению экстерналий и связанной с ними неоптимальности в распределении ресурсов.

В-третьих, теорема Коуза отводила обвинение рынка в провалах. Получалось, что если кто и "проваливается" в экстерналий ситуациях, так это государство. Ведь, по Коузу, путь к преодолению экстерналий лежит через создание новых прав собственности в тех областях, где до сих пор они еще не были установлены. Более того, зачастую внешние эффекты порождаются самим государством, когда оно воздвигает барьеры, препятствующие заключению добровольных сделок по интернализации этих эффектов.

Отсюда, впрочем, не следует, что возможно и нужно преодоление всех случаев размывания прав собственности.

Иногда это невозможно технически, иногда неоправдано экономически. При всем том западные экономисты подчеркивают, что технический и организационный процесс постоянно приводит к появлению новых способов и средств интернализации внешних издержек. Так, внедрение кабельного телевидения позволило установить и надежно защитить права телекомпаний на создаваемые ими программы. Верно, однако, и обратное: научно-технический прогресс непрерывно порождает новые экстерналии. Всякое открытие нового ресурса или создание нового продукта может превратиться в источник внешних эффектов.

В-четвертых, теорема Коуза как бы выворачивала наизнанку стандартные обвинения, выдвигаемые против рынка и частной собственности. Примеры разрушения окружающей среды в капиталистических странах обычно рассматриваются как эксцессы частной собственности. Теорема Коуза все ставит с ног на голову: вопреки некоторым распространенным представлениям можно убедиться, что частные права могут быть полезны для общества как раз потому, что они побуждают индивидуумов принимать во внимание социальные

издержки. Главной причиной внешних эффектов оказывается поэтому не избыточное, а недостаточное развитие частной собственности: с точки зрения теории прав собственности, это не что иное, как неспецифицированные и непродаваемые права собственности.

Тогда как пиговианская традиция относится к экстерналиям как к "провалам рынка", требующим государственного вмешательства, теоретики прав собственности для их преодоления предлагают обратное решение, а именно: расширение рыночных отношений и дальнейшую спецификацию прав собственности.

Однако прорыночные рекомендации теоретиков прав собственности выглядят не столь уж безукоризненно с логической точки зрения. Проблема интернализации внешних эффектов может решаться и путем укрупнения (агрегирования) субъектов права, и путем дробления (деагрегирования) объектов присвоения, более точной их адресации. В примере из теоремы Коуза интернализация внешних эффектов (превращение во внутренние эффекты) может быть осуществлена не только вменением исключительного права пользования полем либо фермеру, либо владельцу ранчо, но и слиянием, вертикальной интеграцией их хозяйств, образованием из них единого предприятия. В определенных ситуациях превращение внешних эффектов во внутренние вообще достижимо только тогда, когда носителем права выступает все общество в целом. Какой способ интернализации эффективнее, должно решаться по обстоятельствам в каждом конкретном случае.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. "Полное" определение права собственности, которое к настоящему времени стало хрестоматийным, было предложено
 - 1.1. Коузом;
 - 1.2. Марксом;
 - 1.3. Оноре;
 - 1.4. Кейнсом.
2. "Полное" определение права собственности включает ... элементов

- 2.1. 9;
 - 2.2. 10;
 - 2.3. 11;
 - 2.4. 13.
3. Теорема Коуза посвящена проблеме
- 3.1. государственного регулирования собственности;
 - 3.2. взаимоотношения классов собственников;
 - 3.3. взаимоотношения государства и муниципалитета по вопросам регулирования собственности;
 - 3.4. экстернатных эффектов.
4. «...необходимо приближать частное соотношение издержки/выгоды к социальному как путем налогообложения всех видов деятельности, связанных с отрицательными экстерналиями, так и путем предоставления субсидий всем видам деятельности, связанным с положительными экстерналиями...» Это утверждение принадлежит
- 4.1. Коузу;
 - 4.2. Марксу;
 - 4.3. Оноре;
 - 4.4. Пигу.
5. Собственность существует в двух формах: а) реальной (практической), б) юридической. Этот подход принадлежит
- 5.1. Коузу;
 - 5.2. Марксу;
 - 5.3. Оноре;
 - 5.4. Пигу.
6. По Марксу форма собственности в системе производственных отношений...
- 6.1. определяет характер системы производственных отношений;
 - 6.2. сама должна быть выведена из системы производственных отношений как действительности;
 - 6.3. определяет характер системы производственных отношений и сама должна быть выведена из этой системы как действительности;
 - 6.4. не играет никакой роли.
7. Метод, названный историческим материализмом, принадлежит
- 7.1. Коузу;

7.2. Марксу;

7.3. Оноре;

7.4. Пигу.

8. Основные черты, характеризующие исторический материализм

8.1. область наук об обществе совпадает с областью применения исторического метода;

8.2. экономическая организация общества, организация обмена веществ с природой, является фундаментальной для всех социальных институтов, особенно для их исторического развития;

8.3. все верно;

8.4. все неверно.

9. Вывод Пигу о необходимости государственного вмешательства для преодоления внешних эффектов отвергается в теории

9.1. Коуза;

9.2. Маркса;

9.3. Оноре;

9.4. Кейнса.

10. Главной причиной внешних эффектов оказывается не избыточное, а недостаточное развитие частной собственности:

10.1. Коуз;

10.2. Маркс;

10.3. Оноре;

10.4. Пигу

ТЕМА 2. Муниципальное имущество как экономическая основа общественного сектора экономики

Аннотация: Формы и виды собственности. Классическая теория собственности. Теория прав собственности. Экономическое содержание общественной собственности. Понятие муниципального имущества. Специфика и назначение муниципального имущества. Уровни муниципальной собственности. Процесс формирования муниципального имущества. Муниципализация собственности: цели и объекты. Способы муниципализации.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%B%D1%83%D0%BD%D0%

2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с.
<http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия

собственника этого имущества. Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и

методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. Перечислите критерии социальной направленности рыночной экономики?
2. Укажите основные направления функционирования социально ориентированной муниципальной собственности?
3. Выделите наиболее значимые в социально-экономическом смысле институциональные механизмы и институты как итог деятельности муниципалитета и социально ориентированной муниципальной собственности?
4. В чем заключается проблема взаимосвязи экономической эффективности и социальной справедливости при реализации муниципальной собственности?
5. Опишите важнейшую форму экономической реализации социально ориентированной муниципальной собственности?

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

Прежде чем приступить к рассмотрению данного вопроса, необходимо уточнить, что поскольку речь идет о социальном развитии экономики в масштабах всей страны, то термин «муниципальная собственность» в данном случае олицетворяет собой не столько именно собственность муниципалитета, сколько противопоставляется частной форме собственности. То есть, понятие «муниципальной собственности» в данном контексте равнозначно понятию

«нечастной собственности» и включает в себя и муниципальную собственность тоже.

При этом муниципальная собственность – это экономические отношения между субъектом муниципальной собственности (сообщество людей, представленное властными органами) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономических благ (объекты муниципальной собственности).

И если речь идет о формировании социально ориентированной рыночной экономики, то следует четко заявить: какого бы качества не создавалась бы институциональная система муниципалитета и общества, она должна не сворачивать рыночную систему отношений, а, напротив, способствовать её дальнейшему развитию. Понятно, что речь идет не о традиционной дискуссии о том, чего в социально ориентированной экономике должно быть больше: рыночной «стихии» или государственного «разума»? Здесь имеется в виду более «тонкий диалектический срез»: больше должно быть и конкурентного рынка, и современного, цивилизованного муниципалитета. Нужен не взаимопереход противоположностей друг в друга, а развитие этих противоположностей в системе их неантагонистического взаимодействия. Социальная рыночная экономика, таким образом, предстает как взаимосвязанное и развивающееся единство объективного рыночного экономического базиса и субъективных действий агентов рыночных транзакций по подчинению этого базиса целям и задачам оптимизации системы социальных отношений в обществе. Имеется в виду такая рыночная экономика, которая не «замораживает» трудовую и творческую активность предпринимателей и всех собственников, а, напротив, всячески её раскрепощает. Экономикой такого типа является не просто рыночная, а «конкурентно-рыночная экономика».

Хотя система частной собственности не исчерпывает всего содержания конкурентной рыночной экономики, тем не менее, без нее данная экономика объективно нефункциональна. При этом речь должна идти о частной собственности в «широком» смысле, а не утилитарно. В основе такого подхода

лежит «гуманистическая» концепция частной собственности. Суть этой концепции состоит в том, что основным объектом присвоения здесь являются не средства производства, а человеческий капитал личности. Воспроизводимые личностью её трудовые и творческие способности, предназначенные для активного участия в системе экономического хозяйства, выступают как специфические ценности, как объекты конкурентного доступа многих хозяйственных агентов.

Здесь важно подчеркнуть, что стремление каждого индивидуального частника, являющегося собственником своего человеческого капитала, к свободному его развитию и высокоэффективному использованию выступает субъективно-объективной основой для формирования «сообщества» этих индивидуальных собственников частного трудового и интеллектуального капитала. Это «сообщество» приступает к созданию неформальных норм и правил, в соответствии с которыми всем становится выгодно осуществлять обменные и иные транзакции. Резонно предположить, что рано или поздно это «сообщество» институционализирует систему возникших здесь социальных отношений и превратится в гражданское общество.

Несомненно, что, говоря о собственности на трудовой и интеллектуальный капитал, имеется в виду именно частная собственность. Однако, как показывает практика, средний класс и сама система частной собственности едва ли могут иметь место, если не будет функционировать система общей собственности, интегрально выражающая интересы того же среднего класса, но не как совокупности собственников-частников, а как их органического единства, как нечто «целого».

Система частной собственности, лежащая в основе рыночной демократии и рыночного хозяйства в целом, не противостоит, а способствует прогрессивному развитию социальных отношений и социального капитала отдельных индивидов, групп и общества в целом. Общая схема социально ориентированной системы частной собственности показывает имманентность социальных аспектов системе частной собственности, а, значит, и всей

конкурентно-рыночной экономике. Это означает, что муниципалитет, осуществляя деятельность по преодолению «провалов» рынка, не должно привести к «провалам» самого муниципалитета в том случае, если оно каким-то образом создаст институциональные «завалы» на пути развития частной собственности, то есть станет преградой развития частной инициативы. Кстати, именно институциональные «завалы» в современной отечественной экономике стали причиной социальной безответственности российского бизнеса и бурного развития теневой экономики в негосударственном секторе национального хозяйства.

Говоря о целевой функции формирования и развития социально ориентированной рыночной экономики, следует решительно отойти от утилитарных представлений, связанных с задачами преодоления бедности, повышения уровня и качества жизни личности и домохозяйств и т.д. В исследованиях ряда ученых представлен перечень обоснованных и фундаментальных критериев завершенности построения социально ориентированного рыночного хозяйства. Ценным в существующих исследованиях является вывод о том, что социальная рыночная экономика представляет собой определенную целостность, развивающуюся на собственной основе и что социальная направленность такой экономики «заложена в самой системе хозяйствования». Между тем, нельзя не признать, что предлагаемые критерии сформированности социального рыночного хозяйства носят преимущественно функциональный характер, причем «экономического» в них оказывается больше, чем «социального». Представляется, что критерии, характеризующие «качественную завершенность» создания социального рыночного хозяйства, должны быть несколько уточнены.

Прежде всего, необходимо действительно социализировать рассматриваемые критерии. В связи с этим интегральным критерием не только результативности формирования и функционирования рыночного хозяйства, но и его социальным базисом вполне может быть средний класс общества, однако, не всякий, с

количественной точки зрения, а такой, который стал большинством нации и на деле определяет перспективы развития хозяйственной системы в целом. Безусловно, применительно к современной отечественной экономике основным «переходным» критерием «социализации» формирующейся рыночной экономики может быть ликвидация абсолютной бедности, а также бурный рост протосредних слоев общества. Но что касается развитых форм конкурентно-рыночного хозяйства, ставших результатом социально-экономической трансформации, то здесь целесообразно обобщающим критерием социальной направленности рыночной экономики считать средний класс, который, во-первых, составляет большинство нации и, во-вторых, находится в режиме расширенного воспроизводства.

Кроме сказанного, важнейшим критерием социальной направленности рыночной экономики, особенно применительно к теории и практике отечественного хозяйствования, должна стать легитимность и расширенное воспроизводство как частной, так и публичной форм собственности. Легитимность здесь означает то, что в обществе и экономике создан такой институциональный капитал, который делает невыгодным «теневые» механизмы экономической реализации, прежде всего, частной собственности личности на трудовой и интеллектуальный капитал. Возрождение и развитие публичной и общественной собственности как раз и гарантирует производство институционального капитала такого качества, которое способствует наиболее полной и правовой реализации частной собственности, без чего личность и домохозяйства никогда не смогут идентифицировать себя со средним классом общества.

Еще одним социально-экономическим критерием реальности социальной рыночной экономики является также система частной и общей собственности, выступающая одновременно как источник и продукт гражданского общества. В то же время, целесообразно вести речь о взаимосвязанном единстве, с одной стороны, среднего класса и системы частной и общей собственности, а с другой стороны, социального рыночного хозяйства. Казуальность в данном случае

носит положительный характер: развитие системы собственности и среднего класса оказывает на динамику социальной рыночной экономики воздействие не меньшее, чем влияние самой этой экономики на расширенное воспроизводство среднего класса и присущей ему системы собственности. Все другие критерии бытия социально направленной рыночной экономики играют большую роль в осмыслении и исследовании рассматриваемой проблемы, однако, оставаясь при этом не онтологическими, а преимущественно функциональными по своему значению.

Таким образом, учитывая то обстоятельство, что любая экономика имеет определенные социальные ориентиры своего развития, центральной проблемой становится выявление сущности социального капитала и разработка определения данной сущности. Социальный капитал может быть определен как ценность, обеспечивающая «доходность» членов социума и общества в целом путем развивающего для каждой личности общения, причастности человека к традициям и нормам бытия определенной социальной группы.

Социально ориентированная рыночная экономика, таким образом, есть экономика, направленная на всестороннее совершенствование социального капитала нации, представляющего собой одновременно цель и средство нового качества экономического роста.

На общей схеме функционирования социально ориентированной муниципальной собственности, предназначенной для расширенного воспроизводства социального капитала, показано, что концепция «человека социального» материализуется путем реализации социально ориентированной муниципальной собственности, как минимум в трех ключевых направлениях деятельности.

Во-первых, уполномоченное обществом муниципалитет производит систему норм и правил, обеспечивающих, с одной стороны, наиболее полное и всестороннее развитие личности путем расширенного воспроизводства каждым человеком своего трудового и интеллектуального капитала, а с другой стороны, совершенствуют и укрепляют свой социальный базис.

Индивидуальная частная собственность на человеческий капитал, а также общая система частных форм и способов присвоения благ представляют собой основу экономической демократии общества и базис экономической свободы личности. Но не только.

Система частной собственности и, особенно, частная собственность отдельных личностей являются благодатной почвой как для формирования социальных связей и отношений, так и для их многопланового развития. Таким образом, социальный капитал личности выступает как ценность, характеризующая степень включенности данной личности в систему обмена-общения с другими личностями и организациями.

Во-вторых, социально ориентированный муниципалитет, используя власть-собственность, осуществляет мониторинг динамики системы взаимодействий целостных социальных групп и организаций как «микросоциумов» с тем, чтобы впоследствии институционализировать те механизмы взаимодействия, которые показали и доказали свой позитивно-конструктивный потенциал. Тем самым муниципалитет создает и расширенно воспроизводит, с одной стороны, социальный капитал личности как члена конкретной организации («микросоциума»), а с другой стороны, способствует формированию социального капитала конкретной организации, группы, персонала фирмы и т.д. Роль муниципальной собственности здесь состоит в том, чтобы обеспечить позитивно направленное, созидательное взаимодействие «микросоциумов» в рамках предприятий и отраслей.

Институциональный механизм этой направленности должен, прежде всего, на государственно-официальном уровне стимулировать высокую репутацию социальных групп, функционирующих в рамках потребительского сектора национального хозяйства, а также представляющих постиндустриальную сферу хозяйственной деятельности. Кроме того, необходимо создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности, что позволит оптимизировать роль и место в обществе и на отраслевом уровне созидающих предпринимателей, стремящихся к самореализации своего трудового и

интеллектуального капитала. Наконец, важно именно муниципалитету разработать и реализовать систему мер, направленную на минимизацию количества групп социальных интересов, целенаправленно занимающихся политическим поиском природной и монопольной ренты. Необходимо сделать так, чтобы созданные здесь муниципалитетом «институциональные завалы и преграды» делали рентоориентированное поведение отдельных социальных групп в экономическом смысле низкоэффективным, а в социальном плане непристижным. Эта третья задача представляется наиболее актуальной, поскольку в современной российской экономике та или иная «причастность» к получению природной ренты, к добыче энергоресурсов считается в социально-экономическом плане высокорезультативной и высокопрестижной.

В-третьих, социальное муниципалитет, используя возможности власти-собственности, создает институциональный механизм, закрепляющий и расширенно воспроизводящий ранее созданные общественные ценности, а также производит инновационные социально-общественные блага, дееспособность которых не только обеспечивает гарантии социального благополучия каждой личности и общества в целом, но и гарантирует всем определенную степень социальной защищенности. Отечественная и мировая практика ярко свидетельствуют о том, что социальное «здоровье» нации является не просто основой ее оптимизма, но и служит мощным фактором экономического роста, уверенности человека в будущих перспективах восхождения по трудовой и социальной «лестнице».

Среди наиболее значимых в социально-экономическом смысле институциональных механизмов и институтов общественного уровня следует назвать, прежде всего, бесплатное для домохозяйств (но не для общества) образование, доступность услуг здравоохранения, защищенность населения относительно недоброкачественной потребительской продукции, информационное обеспечение граждан, защита людей от угрозы экологической опасности и т.д. По сути, весь набор общественных благ может быть

представлен как итог деятельности социального муниципалитета и социально ориентированной муниципальной собственности.

Однако здесь существует известная проблема взаимосвязи экономической эффективности и социальной справедливости. Представляется, что социальный капитал человека как члена общества должен быть объемным и функциональным настолько, насколько это не подрывает его же мотивацию к высокоэффективной социально-экономической реализации индивидуальной и коллективной частной собственности на человеческий капитал и на другие ценности, но уже как личности и как члена определенного «микросоциума».

Как таковая рыночная экономика заключает в себе мощный потенциал социализации, что детерминируется потребностями развития самого экономического хозяйства, прогресс которого невозможен без «социального мультипликатора», связанного с обеспечением приоритета не материально-вещественного, а человеческого капитала среди объектов частного присвоения. Рыночная экономика – это экономика обменных трансакций; обменные трансакции невозможны вне рамок человеческих взаимодействий, оптимизация которых наступает только в рамках определенных норм и правил, регулирующих и координирующих данные взаимодействия. Сами потребности рыночного, экономического хозяйства объективно обуславливают необходимость формирования и развития соответствующего социального капитала. Наиболее ярким примером «социализации» рыночного хозяйства являются различного рода союзы, среди которых экономическая цивилизация знает Союзы промышленников и предпринимателей, Союзы фермеров, работников различных отраслей промышленности (профессиональные союзы) и т.д.

Функциональными критериями бытия социальной рыночной экономики выступают показатели уровня и качества жизни россиян, динамика абсолютной и относительной бедности, параметры развития малого и среднего бизнеса, количественные оценки и качественные характеристики среднего класса и теневой экономики. Особое значение для стратегии обеспечения социальной

безопасности нации относительно множества факторов внешних и внутренних экономических и иных угроз имеют показатели, характеризующие состояние и перспективы государственного участия в расширенном воспроизводстве человеческого капитала личности и общества. При этом роль муниципалитета проявляется двояко: а) создаются официальные институты, обеспечивающие рост мотивации личности к индивидуальному расширенному воспроизводству своих трудовых и творческих способностей; б) формируется институциональный капитал муниципалитета, регулирующий и координирующий непосредственную его деятельность в сфере повышения образовательного, общекультурного и интеллектуального уровня нации в целом.

Внутренняя логика развития рыночного хозяйства объективно приводит к возникновению институтов, конституирующих систему отношений частного присвоения, то есть систему частной собственности как основу конкурентно-рыночных отношений. Следует подчеркнуть, что собственность как явление возникла исключительно в результате социальных взаимодействий различных субъектов экономического присвоения. Именно эти субъекты являются источником формирования «третьей силы», то есть муниципалитета, призванного конституировать и защищать их права собственности.

Сегодня задача социального муниципалитета состоит в том, чтобы расширенно воспроизводить такие институты присвоения, которые оказывают стимулирующее воздействие на систему обмена-общения во всех сферах конкурентно-рыночной экономики. Очевидно, что производство и внедрение в практику социально-экономических взаимодействий соответствующих институтов требует предпринимательского подхода к их созданию и «тиражированию». Следовательно, можно констатировать, что важнейшей формой экономической реализации социально ориентированной муниципальной собственности является социально ориентированная институциональная система сферы частного присвоения.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Муниципалитет, созданный гражданским обществом и подконтрольный данному обществу, объективно становится:
 - 1.1. Преимущественно справедливым
 - 1.2. Преимущественно социальным
 - 1.3. Преимущественно правовым
2. Субъектом муниципальной собственности в современной рыночной экономике является:
 - 2.1. Чиновничье-бюрократический аппарат
 - 2.2. Кланово-олигархические структуры
 - 2.3. Сообщество граждан
3. В рамках социально-правового государства муниципальная собственность предстает как:
 - 3.1. Собственность бюрократического аппарата на государственную власть
 - 3.2. Форма бытия общей или публичной собственности
 - 3.3. Неэффективная, устаревшая форма собственности
4. Чего в социально ориентированной экономике должно быть больше:
 - 4.1. Рыночной «стихии»
 - 4.2. Государственного «разума»
 - 4.3. Конкурентного рынка и цивилизованного государства
5. Не является важнейшим критерием социальной направленности рыночной экономики:
 - 5.1. Легитимность и расширенное воспроизводство как частной так и публичной форм собственности
 - 5.2. Увеличение доли расходов на благотворительность в общей структуре расходов наиболее обеспеченных граждан страны
 - 5.3. Бурный рост протосредних слоев общества
6. Не является ключевым направлением реализации социально ориентированной муниципальной собственности:
 - 6.1. Всестороннее развитие человека как личности

- 6.2. Развитие человека как члена семьи
- 6.3. Развитие человека как члена организации
- 6.4. Развитие человека как члена общества
- 7. Важнейшей формой экономической реализации социально ориентированной муниципальной собственности является:
 - 7.1. Деятельность, направленная на развитие и укрепление институтов гражданского общества
 - 7.2. Социально ориентированная институциональная система сферы частного присвоения
 - 7.3. Обеспечение благоприятных условий для расширенного воспроизводства человеческого капитала

ТЕМА 3. Субъекты муниципального имущества

Аннотация: Структура муниципальной собственности. Население муниципального образования как первичный субъект муниципального имущества. Система органов управления муниципальным имуществом. Районные органы управления муниципальным имуществом и их территориальные подразделения. Поселенческие органы управления муниципальным имуществом.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%B%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с.
<http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. В чем специфическое отличие муниципальной собственности от частной?
2. Кто является субъектом муниципальной собственности?
3. Кто является субъектом собственности сельских поселений?
4. Кто является субъектом собственности муниципальных районов?
5. Кто является субъектом собственности городских округов?

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

Муниципальная собственность – это система отношений по поводу присвоения благ в целях реализации государственных, публичных интересов. В этом ее основное специфическое отличие от частной собственности. Муниципальная собственность выражает высшую форму обобществления отношений присвоения благ. Ее основными функциями являются: создание материальной и социально–экономической предпосылок для устойчиво эффективного воспроизводства всего консолидированного капитала нации (частного и общественного); обеспечение самостоятельности государства в экономических правоотношениях с другими субъектами собственности, в том числе и иностранными государствами; обеспечение функционирования капиталоемких отраслей и производств, которые не под силу частному капиталу; материальное

обеспечение благоприятных условий для развития всего, в том числе и частного предпринимательства, обеспечения функционирования некоммерческой социальной сферы и производства общественных благ; материальное обеспечение национальной безопасности; обеспечение "сглаживания" экономических кризисов и др.

Муниципальная собственность как экономическая категория означает принадлежность имущества народу в лице избранных им представительных органов муниципальной власти. С этой точки зрения право муниципальной собственности в объективном смысле представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и охраняющих принадлежность материальных благ народу (населению соответствующей территории) в лице избранного им представительного органа муниципальной власти, а также устанавливающих порядок приобретения, использования и отчуждения государственного имущества.

Особенностью института муниципальной собственности является то, что как совокупность указанных правовых норм, институт права муниципальной собственности охватывает нормы конституционного, гражданского права, и нормы других правовых отраслей, также регулирующих рассматриваемые отношения: государственного, административного, финансового, земельного и пр., т.е. представляет собой комплексный правовой институт. По содержанию в нем преобладают гражданско-правовые нормы, а определяющую роль играют конституционные (государственно-правовые) нормы.

В Конституции РФ не раскрывается экономическое содержание муниципальной собственности, а предусматривается лишь норма ведения и управления ею в связи с разграничением функций Российской Федерации и ее субъектов. В классификации это разграничение не выделяется и не рассматривается.

Муниципальная собственность характеризуется разнородностью способов экономической реализации ее функции, хотя в целом она реализует государственный интерес. Экономическое содержание и юридический статус конкретной формы собственности не изменяются от того, как ее распределили в

составе классификации. Собственность федеральная, субфедеральная (региональная) в то же время качественно отличается по источникам образования и воспроизводства, методам управления, экономическому содержанию, формам и конечным целям использования.

В нормативных документах нет содержательного определения муниципальной собственности. Приводится только перечень объектов, включаемых в ее состав. Нет четкого определения в экономической и юридической литературе.

Под муниципальной собственностью отдельные авторы понимают «предприятия, принадлежащие государству полностью или частично (смешанная собственность); иные — «все материальное и нематериальное имущество, находящееся в распоряжении государства»; ряд авторов относят к муниципальной собственности только часть народного достояния, вовлеченного в экономический оборот. Другие дают определение «государственное» предприятию или сектору в том случае, когда государство является «владельцем раздельно или совместно, прямо или косвенно части капитала, либо превышает половину капитала предприятия и позволяет государству самим фактом своего существования или в сочетании со специфическими правами иметь реальную власть на предприятии». В противном случае предлагается применять термин «предприятие с государственным участием». Муниципальная собственность рассматривается также как «все материальное и нематериальное имущество, принадлежащее государству».

Как следует из изложенного, государственную собственность следует трактовать как принадлежность государству имущества полностью или частично; или более ее половины в общем объеме собственности, а также возможность распоряжаться ею в форме «реальной власти».

Все приведенные определения муниципальной собственности сводятся к имущественным отношениям. Однако определение понятия «муниципальная собственность» прежде всего, должно исходить из ее экономического содержания и способа функционирования. В основе же приведенных

определений нет «присвоенческого принципа» результатов функционирования. Присвоение есть экономическое понятие и возможно там и только тем, кто имеет право на ее осуществление.

Таким образом, под муниципальной собственностью следует понимать отношения по поводу присвоения результатов функционирования (оформленные как определенные права) объектов собственности государством. Следует отметить, что особняком в рассматриваемых процессах стоит муниципальная собственность. Муниципальная собственность, функционирующие в схожих условиях и на данной территории, должны иметь единую нормативную базу. От этого зависят объективность и полнота конечных показателей экономики государства.

Возможности экономического содержания собственности реализуются на основе учета такого фактора, как экономический интерес, формирующий в свою очередь потребности общества при эффективном функционировании собственности. Именно на этой основе возможно констатировать, что объект, подтвержденный и закрепленный юридическим оформлением права на присвоение результатов деятельности, характеризуется как собственность субъекта.

Согласно Конституции РФ субъектом права муниципальной собственности является суверенный народ Российской Федерации либо народ субъекта Федерации и органы муниципальной власти. Правда, Гражданский Кодекс РФ (ГК РФ) не признает за народом правосубъектности в отношениях муниципальной собственности. Согласно ГК РФ муниципальной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации.

Муниципальная собственность не является разновидностью муниципальной собственности. Статья 12 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья

130 п. 1 Конституции гласит, что местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Гражданский кодекс РФ (ст. 215) определяет в качестве субъектов права муниципальной собственности муниципальные образования. То, что собственность принадлежит муниципальным образованиям придает ей публичный характер, так как муниципальное образование представляет собой публично-правовое явление.

Согласно ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

Статьи 48 и 125 Гражданского кодекса РФ установили, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами и действуют от своего имени самостоятельно. Приобретение, осуществление имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей от имени муниципальных образований возлагается только на органы местного самоуправления. Для населения таких прав и обязанностей не предусмотрено ни в Конституции, ни в ГК РФ. Но при этом собственником остается все население муниципального образования.

Органы местного самоуправления могут передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам на возмездной или безвозмездной основе, сдавать их в аренду, отчуждать. Если на территории муниципальных образований имеются незадействованные в местном хозяйственном обороте объекты, то они (образования) могут сдавать их в аренду или продавать в целях пополнения доходной части бюджета.

В настоящее время в ряде субъектов РФ приняты законы о местном референдуме, которые позволяют сообществу граждан муниципального

образования непосредственно осуществлять процесс управления муниципальной собственностью.

В законах о местном самоуправлении большинства субъектов РФ относительно управления и распоряжения собственностью муниципального образования воспроизводятся нормы федерального закона. Но в субъектах ряде субъектов законы имеют свои особенности. В качестве наиболее удачного примера можно привести Закон Краснодарского края о местном самоуправлении, в котором статья 37 называется «Муниципальная собственность», а статья 38 – «Владение, пользование и распоряжение объектами муниципальной собственности». В статье 38 определены полномочия по распоряжению муниципальной собственностью для представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Вначале определяются права представительного органа местного самоуправления. Исполнительный орган в пределах своей компетенции управляет объектами муниципальной собственности (но не распоряжается). Право распоряжения закреплено за представительным органом, который действует от имени всего населения муниципального образования. Такой подход позволяет избежать противоречий между представительными и исполнительными органами власти по этому вопросу.

Право муниципальной собственности возникает из оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами. Можно выделить административные и гражданско-правовые способы. Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется при издании акта органа государственной власти. Более отвечают интересам местного самоуправления способ перехода прав на объекты собственности гражданско-правовые договоры и сделки. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

Способами формирования муниципальной собственности являются те же способы, что предусмотрены действующим законодательством и для других субъектов гражданских прав, кроме тех способов, о которых говорилось выше (п. 3 подраздела «Разграничение собственности») плюс некоторые специфические для данного вида собственности способы. В качестве иллюстрации можно привести Закон Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области». В нем закрепляются следующие способы формирования муниципальной собственности:

1. путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд;
2. путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством РФ;
3. при разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность субъектов федерации и муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством РФ и Московской области;
4. при передаче объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом;
5. при передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с настоящим Законом;
6. при разграничении муниципальной собственности в случае, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования;
7. при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;

8. путем получения продукции, плодов, доходов в результате использования муниципальной собственности;

9. по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Право муниципальной собственности прекращается в случае гибели или уничтожения имущества; при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации; в порядке разграничения муниципальной собственности; путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом РФ или договором; по иным основаниям, предусмотренным законами РФ.

В пределах установленной компетенции органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления принимают решения о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения; о ведении реестров муниципальной собственности; о хранении документов, подтверждающих право муниципальной собственности; о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий, учреждений; об осуществлении контроля за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности и многое другое.

Установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью является исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления.

Процесс формирования муниципальной собственности органами местного самоуправления по своим масштабам, экономической цене и социальным последствиям является одной из главных тем по предмету самостоятельного и детального законодательного регулирования. Более того, по своей значимости и сложности этот процесс заслуживает самой тщательной правовой проработки, так как он сопровождается массированным и повсеместным перераспределением огромной материальной собственности, принципиальными изменениями в структуре полномочий, компетенции и ответственности государственных органов и органов местного самоуправления, существенной

трансформацией бюджетно-налоговых отношений, установлением нового порядка социальных гарантий населению и рядом других достаточно существенных преобразований. Одним из наиболее важных направлений в данном процессе является формирование муниципальной собственности такой категории, как объекты недвижимости. Возникает множество вопросов по муниципализации нежилого фонда, социальных объектов и памятников истории и культуры.

Такая многозначность проблемы требует комплексного законодательного регулирования, ее решения, которое может быть реализовано только путем принятия специального закона и внесения обусловленных им поправок и дополнений в уже действующие нормативно-правовые акты.

Нормативно-правовая база формирования муниципального сектора не охватывает всех аспектов регулирования объектов нежилого и социального фонда и такой специфической категории как зданий памятников истории и культуры местного значения на современном этапе.

Кроме того, устранение пробелов в законодательном регулировании формирования муниципальной собственности диктуется:

во-первых, незавершенным процессом муниципализации объектов недвижимости, регламентации процесса передачи с учетом финансирования;

во-вторых, определением четкого объема компетенции государственных органов и органов местного самоуправления при формировании собственности в лице соответствующих комитетов по управлению имуществом;

в-третьих, нормами современного законодательства — Гражданского кодекса, Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

И в итоге, характеристика правовой базы формирования муниципального сектора объектов недвижимости будет достаточно объемной, если наряду с нормативно-законодательным регулированием рассмотреть характерные аспекты судебной практики разрешения возникающих в контексте этого процесса правовых коллизий.

При становлении муниципальной собственности, начиная с 1990-х годов, по вопросам прямого или косвенного регулирования процесса формирования муниципальной собственности было принято значительное число нормативно-правовых актов. На федеральном уровне передачу объектов в муниципальную собственность регламентировали: указы и распоряжения Президента РФ и утвержденные ими правовые документы; постановление Верховного Совета РФ; постановления Правительства РФ (с приложениями); а также ведомственные подзаконные акты (приказы, распоряжения, инструктивные письма), выпущенные по отдельности или совместно Госкомимуществом России, Минфином России, Госналогслужбой России и Министерством России. Кроме того, к этому специализированному правовому массиву следует отнести отдельные нормы, касающиеся данной проблемы, но включенные в акты общего содержания, как, например, Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральные нормативные акты установили основные принципы правового определения уровней собственности, категории объектов, порядок и условия передачи, условия и процедуры муниципализации объектов, утвердили состав и формы документов, представляемых для принятия соответствующих решений, а также урегулировали ряд других вопросов.

Согласно общероссийских нормативных актов органы власти субъектов Федерации также принимали нормативные решения (постановления администраций и других органов исполнительной власти), определяющие порядок, сроки и другие условия процесса формирования муниципальной собственности на соответствующей территории.

Кроме того, необходимо иметь в виду соответствующие нормативные акты органов местного самоуправления, которые в основном не являются нормативными актами, так как принимаются по конкретным делам и в отношении конкретных субъектов по формированию муниципальной собственности.

Юридическим основанием передачи в муниципальную собственность рассматриваемых категорий объектов — нежилого, социального фонда и зданий памятников истории и культуры местного значения является постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.91 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». Этим постановлением (п.2 и приложением № 3) были определены категории объектов государственной собственности, которые, независимо от того, на чьем балансе они находились, подлежали передаче в муниципальную собственность городов.

Далее распоряжением Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп было утверждено положение «Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности», в котором, в частности, устанавливается Порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность городов.

Этот порядок предусматривал, что для передачи объектов в муниципальную собственность города соответствующий Комитет по управлению имуществом города (района) должен был разработать перечень объектов, куда могли быть включены только объекты, отнесенные к муниципальной собственности, и в соответствии с приложением № 3 постановления Верховного Совета РФ № 3020-1. Утвержденные и оформленные в указанном порядке перечни объектов, передаваемых в муниципальную собственность, необходимо было представлять в соответствующий Комитет по управлению имуществом республики в составе РФ, края, области, автономного округа, который регистрировал представленные перечни объектов и осуществлял проверку соответствия представленных перечней требованиям, установленным приложением № 3 к постановлению Верховного Совета РФ № 3020-1. Объекты, полностью соответствующие требованиям этого приложения, подлежали передаче в

муниципальную собственность в двухмесячный срок со дня регистрации перечня.

В дальнейшем Президент Российской Федерации Указом «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.12.93 г. № 2265 установил, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность в соответствии с приложением № 3 к указанному постановлению Верховного Совета РФ от 27.12.91 г. При этом устанавливалось, что решения органов местного самоуправления о включении объектов в состав муниципальной собственности могут быть оспорены только в судебном порядке. Устанавливались и правила обратного движения собственности: передача объектов, относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов РФ или в федеральную собственность должна была осуществляться только с согласия органов местного самоуправления либо по решению суда.

На практике реализация принципиального порядка в соответствии с распоряжением Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп не всегда соблюдается органами местного самоуправления. Данный момент диктуется тем, что в соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления самостоятельно формируют муниципальный фонд. В соответствии с приложением № 3 к указанному постановлению Верховного Совета РФ от 27.12.91 г. орган местного самоуправления в рамках компетенции издает правовой акт о включении объекта недвижимости в реестр муниципальной собственности в силу прямого указания закона.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Основное специфическое отличие муниципальной собственности от частной заключается в том, что

1.1. муниципальная собственность имеет более широкое наименование объектов собственности, объясняемое исключительными правами муниципалитета;

1.2. в отличие от частной, цель использования муниципальной собственности - реализация публичных интересов;

1.3. для экономики страны муниципальная собственность является более приоритетной, чем частная собственность.

2. Определение: «Муниципальная собственность - все материальное и нематериальное имущество, находящееся в распоряжении муниципалитета» является:

2.1. абсолютно верным;

2.2. неверным;

2.3. верным, однако это только одна из формулировок этого понятия.

3. Активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности это:

3.1. объект собственности;

3.2. субъект собственности;

3.3. владелец собственности.

4. Субъектом муниципальной собственности в современной рыночной экономике является:

4.1. Чиновничье-бюрократический аппарат

4.2. Кланово-олигархические структуры

4.3. Территориальное сообщество граждан

5. В рамках социально- правового государства муниципальная собственность предстает как:

5.1. Собственность бюрократического аппарата на государственную власть

5.2. Форма бытия общей или публичной собственности

5.3. Неэффективная, устаревшая форма собственности

ТЕМА 4. Объекты муниципального имущества

Аннотация: Понятие имущества и имущественного права. Основные характеристики имущества. Движимое и недвижимое имущество. Виды недвижимого имущества. Экономическая ценность недвижимости. Природные объекты муниципальной собственности. Особенности земли как объекта недвижимости. Классификация земель по потребительским свойствам. Материальные объекты муниципальной собственности. Унитарные предприятия и учреждения как имущественные комплексы. Нематериальные объекты муниципальной собственности. Муниципальные ценные бумаги.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%B%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с.
<http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. Имущественные комплексы муниципальных унитарных предприятий.
2. Акционерная собственность муниципалитета.
3. Недвижимость муниципального собственника.
4. Недропользование.
5. Земельные ресурсы.
6. Муниципальная собственность в научной и научно-технической сфере.

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

Под термином «муниципальная собственность» скрываются два понятия — собственность Российской Федерации и собственность субъектов РФ. Однако независимо от того, к федеральной муниципальной собственности или к муниципальной собственности субъектов РФ относится имущество, оно должно отвечать некоторым признакам: быть в наличии в течение срока действия права собственности и быть индивидуально определенным и способным к присвоению собственником.

К объектам, относящимся исключительно к федеральной собственности относятся:

- объекты, составляющие основу национального богатства страны;

- объекты, для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач;
- объекты оборонного производства;
- объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства;
- прочие объекты: предприятия фармацевтической промышленности, промышленности медико-биологических препаратов; предприятия и организации по производству спиртовой и ликероводочной продукции.

В собственности субъекта Российской Федерации может находиться только:

- имущество, необходимое для осуществления полномочий в рамках предметов ведения субъектов РФ, а также в рамках полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и перечисленных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- имущество, необходимое для осуществления полномочий субъекта РФ по предметам совместного ведения, не предусмотренных указанным Федеральным законом и установленных иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ;
- имущество, необходимое для осуществления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации, возложенных на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации и

государственных учреждений субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в собственности субъекта РФ может находиться имущество, необходимое ему для реализации его полномочий, закрепленных нормативными актами. Иное имущество не может приобретаться в собственность, а если оно было приобретено, то должно было быть безвозмездно передано из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную или муниципальную собственность в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

Субъектами права муниципальной собственности являются население муниципальных образований и органы местного самоуправления, которые не относятся к органам государственной власти. Муниципальная собственность не входит в состав государственной и является самостоятельной формой собственности. В нее входят:

- средства местного бюджета и внебюджетных фондов;
- имущество органов местного самоуправления;
- муниципальные земли и природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности;
- муниципальные предприятия и организации, банки, учреждения;
- муниципальный жилой и нежилой фонд и другое имущество.

Также в муниципальную собственность подлежат передаче объекты, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектом РФ и муниципальным образованием.

Разграничение собственности на государственную и муниципальную до сих пор вызывает много проблем. Объясняется это, прежде всего, единым публично-правовым статусом субъектов государственной и муниципальной собственности: наличием у них особых властных полномочий, позволяющих

принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности, а также осуществлением своих прав собственности в публичных (общественных) интересах и отсутствием должной нормативной базы, регулирующей данные отношения.

Способы экономического функционирования объектов муниципальной собственности в хозяйственном обороте различны, отличаются разнообразием назначений, организацией исполнения, качеством и результатами. В экономической системе объектов различных форм собственности реализуются только отношения в форме «объект-субъект». Характеристики объектов муниципальной собственности различны, и в классификации рассматриваются их различные виды.

Можно выделить в виде основных объекты собственности, которые играют определяющую роль в формировании институциональных основ муниципальной собственности. Они представляют собой также часть национального богатства, на которую в целом или ее часть право собственности закреплено за государством.

Объекты муниципальной собственности можно классифицировать в виде их следующих институциональных наименований:

- земля;
- природные ресурсы;
- имущество;
- имущественные и неимущественные права по отношению к объектам собственности;
- денежные средства, образуемые в установленном порядке;
- имущественный бюджет;
- информационные ресурсы;
- другие объекты и ресурсы собственности на территории Российской Федерации.

Приведенная классификация объектов собственности отражает различную физическую природу и материально-вещественные формы их существования. Это позволяет проанализировать позицию государства применительно к своей собственности при осуществлении рыночных преобразований в экономике, отражает функциональное предназначение объектов собственности в составе национального богатства. За основу принят экономический принцип разделения всего богатства страны. Регламентация собственности на названные виды позволяет их распределять на основе схожести функционального назначения. Порядок отнесения к той или иной группе муниципальной собственности, способ и особенности функционирования, а также уровень влияния на показатели развития экономики страны различаются между собой. Вовлеченность объектов собственности в экономический оборот на основе данной классификации предполагает выработку определенных принципов базирующихся на этой собственности экономических отношений. Сформированные указанным способом объекты собственности предназначены для решения задач экономического, социального, культурно-просветительского и экологического характера. С учетом приведенной экономической классификации осуществляется экономическая деятельность всех субъектов рыночных отношений во всех сферах экономики.

Земля в составе муниципальной собственности, или земельная собственность, группируется на основе учета предназначения ее разновидностей в составе народного хозяйства страны:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов (сел, поселков, городов);
- земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и т. д.;
- земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Земельный фонд России составляет 1709,8 млн. гектаров, из которых 440,1 млн. гектаров приходится на земли сельхозназначения. Непосредственно сельхозугодья составляют 221 млн. гектаров, или 13% от общей площади земель. Пашня в РФ занимает 130 млн. гектаров. Для справки — почти 70% земель в США — федеральные.

Природные ресурсы учитывают водные, включая подземные водные, лесные и минерально-сырьевые ресурсы; растительный и животный мир; воздушное пространство; полезные ископаемые; эфир; ресурсы космических систем.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Поэтому эта часть объектов включает только те из них, которые в соответствии с действующим законодательством и нормативными актами отнесены к муниципальной собственности. По Конституции РФ и по их естественному происхождению природные ресурсы — это общенародное достояние. Основной закон устанавливает пределы свободы экономической деятельности в их части. В статье 72 Конституции РФ сказано: в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами. Статьи 1 - 2 Закона Российской Федерации «О недрах» гласят, что недра в границах территории Российской Федерации, включая содержащиеся в недрах полезные ископаемые являются муниципальной собственностью. Выделенные в пользование гражданина или юридического лица, они становятся обособленной частью, объектом присвоения данным субъектом, объектом, индивидом результатов функционирования как общечеловеческого природного блага.

Россия, занимая по объему разведанных запасов минерального сырья ведущее место в мире, имеет достаточно развитую минерально-сырьевую базу. В стране открыто и разведано около 20 тыс. месторождений полезных ископаемых. В середине 90-х годовая валовая потенциальная ценность разведанных балансовых запасов основных видов полезных ископаемых страны оценивалась в 28,6 трлн. долл., а прогнозный потенциал — в 140 трлн. долл.

Устойчивое развитие экономики России в ближайшие годы будет базироваться на планомерном росте ее составляющей — за счет минерально-ресурсного потенциала. В ходе трансформации общественно-политических и, как следствие, экономических отношений государство сохранило за собой право собственности на недра. Другие отношения недропользования в той или иной степени различаются и имеют свои особенности. Недропользователь получил право приобретения в собственность (возможно, долевою с государством) соответствующих горнодобывающих и перерабатывающих предприятий. На этой основе — право предпринимательской деятельности применительно к конкретному виду полезного ископаемого. По результатам предпринимательской деятельности в сфере недропользования осуществляется определенный раздел созданной прибавочной рыночной стоимости на доли государства и совместного участника.

Существуют и другие виды природных ресурсов, часть которых неисчерпаема (солнечная энергия, энергия приливов и отливов), а другая — имеет конечные размеры, но до определенной стадии научно-технического прогресса является избыточной. Эта часть требует в свою очередь установления на них права муниципальной собственности. В качестве примера можно привести воздушное пространство. Роль пространственного фактора в экономической и политической жизни страны в настоящее время возросла и стала более явной, чем прежде, с нарастанием объемов авиационных перевозок и необходимостью сокращения при этом ее транспортной составляющей. В самом обобщенном виде можно говорить об эксплуатации пространства для обеспечения движения материальных потоков по коротким маршрутам. Так, с февраля 2000 г. над территорией России начали летать авиалайнеры, перевозящие пассажиров между странами Юго-Восточной Азии и Северной Америки. Ранее указанные рейсы осуществлялись в обход России, над Тихим океаном. В результате освоения данного воздушного сообщения над Россией будет проходить 30% всех авиарейсов между Северной Америкой и Азией. Поэтому воздушное

пространство, приобретая экономическую значимость, требует соответствующего регулирования и признания как объекта собственности.

Свежим примером трансформации прежних отношений собственности, характерным для современного времени, является эфир, потребность в котором стала возникать в связи с массовым развитием теле- и радиосвязи, телефонной сотовой связи и иных радиопередающих устройств. Государства к этому вопросу подходят по-разному. Так, в Узбекистане действует государственная республиканская комиссия по радиочастотам, здесь вступил в силу Закон «О радиочастотном спектре». Задачей закона является регулирование правовых отношений в области распределения и использования радиочастотного спектра на территории своего государства. Согласно закону диапазоны радиочастот будут распределяться на конкурсной основе или по результатам аукциона. В настоящее время весьма актуальным становится решение комплекса проблем, связанных с орбитальными ресурсами космоса.

Имущество — объект муниципальной собственности, достаточно многообразный и различный по наименованию и предназначению для использования в сфере экономических и социальных отношений. Объекты муниципальной собственности выступают в форме акций, долей в уставных капиталах различных акционерных компаний, а также государственных унитарных предприятий (далее — предприятий).

Предприятия рассматриваются как юридическое лицо, функционируют как субъекты предпринимательской деятельности, производящие продукцию, оказывающие услуги. Они признаются как имущественный комплекс — единый объект собственности.

Учитываются также в составе «имущества» активы объектов муниципальной собственности — основные фонды, запасы материальных оборотных средств. Немаловажное значение в составе рассматриваемой группы имеет такой объект собственности, как недвижимое имущество предприятия. Недвижимость является обязательным производственным условием и базой для любого вида предпринимательской деятельности. Это означает, что количественный ее

состав и качественный вид влияют на уровень эффективности функционирования объектов собственности. Так как недвижимость относится к основному капиталу, условия ее использования, факторы и параметры ее эффективности могут неоднократно изменяться в течение всего ее жизненного цикла. Недвижимость — это наиболее фундаментальная часть имущества из всех существующих, ее нельзя похитить, потерять или сломать. Характеризуется полезностью, составляющей основу ее стоимости. Недвижимость служит базой хозяйственной деятельности и развития для предприятий и организаций всех видов и форм собственности. Государственное регулирование рынка недвижимости предполагает учет принципов рыночной среды, в которой цена недвижимости как товара определяется в зависимости от спроса и предложения, конкуренции, а также условиями наилучшего и наиболее эффективного использования. Федеральный закон РФ «О муниципальной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» позволяет осуществить информационное и правовое обеспечение цивилизованного рынка недвижимости, систему регистрации ее объектов и имущественных прав на них. В настоящее время недвижимость приобретает форму товара, характеризуется потребительской стоимостью и соответствующими свойствами. Для широкого ее вовлечения в хозяйственный оборот необходимо использовать возможности основных уровней государственного управления экономикой: федеральный, региональный и муниципальный. Согласованные действия по отношению к недвижимости на основе выработанных единых принципов позволят повысить эффективность ее функционирования в народном хозяйстве страны.

Другая категория «имущества» образуется из объектов, деятельность которых не имеет коммерческого характера. В их состав включаются объекты социальной сферы и управления: имущество государственных учреждений, государственных некоммерческих фондов и органов государственного управления и т.д.

Имущественные и неимущественные права — здесь прежде всего имеется в виду отношение к таким видам муниципальной собственности, как исключительные права личного, и имущественного характера на результаты интеллектуальной деятельности, в первую очередь творческой, а также иные приравненные к ним объекты. В их составе учитываются различные виды лицензий, приобретенные государством, полученные им по различным основаниям. Они не определяют права собственности государства на конкретные объекты собственности. Их учет осуществляется в количественном измерении и поименно с разбивкой по видам (направлениям) деятельности.

Стоимостной учет, то есть цена приобретения, включается в состав имущественного бюджета и учитывается в размере, уменьшенном на величину, определенную в соответствии с установленным порядком для нематериальных активов.

Денежные средства — это денежное хозяйство страны. Включают публичные финансы государства, необходимые для выполнения им предписанных функций (средства бюджетов различных уровней в соответствии с муниципальной структурой управления, а также внебюджетные средства и средства различных фондов: целевых бюджетных и внебюджетных). К денежному хозяйству страны также относятся финансовые ресурсы в банках в форме вкладов в их уставные капиталы. В нем учитывается денежное хозяйство предприятий и прочих субъектов, участников воспроизводственного процесса. В настоящее время существенную роль в денежном хозяйстве страны играют и ресурсы, функционирующие на вторичном финансовом рынке и учитываемые в активах и пассивах государства. Включаются также средства, функционирующие в сфере международных финансовых отношений. Учитываются также финансовые обязательства страны.

Имущественный бюджет формируется в рамках муниципальной казны. В ее составе учитываются все виды муниципальной собственности. Формируется на основе бухгалтерского учета. Благодаря этому появляется возможность определять степень эффективности функционирования объектов

собственности, имея в виду наличное имущество, перераспределять средства, полученные от его использования, для поддержания объектов социального назначения, находящихся в составе госсобственности, а также для решения иных задач государственного уровня. При этом появляется возможность создать единый способ воздействия на экономический базис общества и на общественные отношения в целом, учитывая теснейшую связь имущественного бюджета со всеми воспроизводственными процессами в пределах как государственного, так и других секторов экономики.

Информационные ресурсы, как и любой другой производственный ресурс, могут выступать и выступают в современной постиндустриальной экономике в качестве объекта собственности. Например, знания, в отличие от любого другого производственного ресурса, могут быть и являются объектом владения, пользования и распоряжения. Они образуют базу для формирования качественно новой хозяйственной системы. Возникает информационная экономика, схожая с индустриальной.

В разряд других объектов и ресурсов на территории Российской Федерации входят такие объекты, которые не вошли по ряду причин в поименованные группы. Ими могут быть, например, ювелирные или золотые изделия, различные ценные бумаги, находящиеся временно на учете в составе муниципальной собственности. В ее составе могут учитываться также накопленное имущество граждан.

Таким образом, путем выделения из состава национального богатства основных видов объектов собственности осуществляется классификация муниципальной собственности. Классификация позволяет определить величину национального богатства на основе сформированной совокупности экономических активов страны структуру важнейших ресурсов государства, особенности их функционирования в сфере отношений собственности. Появляется возможность более полно присваивать экономические результаты функционирования этих ресурсов, организовать более существенный учет муниципальной собственности.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Что из следующего не является характеристикой объекта муниципальной собственности:
 - 1.1. является пассивной стороной отношений собственности;
 - 1.2. представлена в виде предметов природы, имущества, вещества, информации, духовных и интеллектуальных ценностей;
 - 1.3. право распоряжения принадлежит исключительно федеральной власти;
 - 1.4. целиком или в какой-то степени принадлежит субъекту муниципальной собственности.
2. К объектам муниципальной собственности относятся:
 - 2.1. природные ресурсы, имущество;
 - 2.2. земля и имущественные и неимущественные права по отношению к объектам собственности;
 - 2.3. денежные средства, образуемые в установленном порядке, имущественный бюджет, информационные ресурсы;
 - 2.4. все вышеперечисленное.
3. В природные ресурсы, относящиеся к объектам муниципальной собственности, не входит:
 - 3.1. растительный и животный мир;
 - 3.2. воздушное пространство;
 - 3.3. информационные ресурсы;
4. Является ли радио-эфир объектом муниципальной собственности:
 - 4.1. да;
 - 4.2. нет;
 - 4.3. отчасти.
5. Согласно представленной классификации золотые и ювелирные украшения относятся к следующей группе объектов муниципальной собственности:
 - 5.1. природные ресурсы;
 - 5.2. имущественные и неимущественные права;
 - 5.3. денежные средства;
 - 5.4. другие объекты муниципальной собственности.
6. Муниципальная собственность делится на:
 - 6.1. собственность поселений и собственность районов;
 - 6.2. федеральную, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность;
 - 6.3. федеральную, собственность субъектов РФ, муниципальную собственность и собственность государственных предприятий.
7. Верно ли утверждение: «В собственности муниципалитета может находиться только то имущество, которое необходимое ему для реализации его полномочий, закрепленных нормативными актами»?
 - 7.1. верно;
 - 7.2. не верно.

ТЕМА 5. Экономические и правовые основы управления муниципальным имуществом

Аннотация: Понятие права собственности. Право муниципальной собственности. Содержание права собственности (владение, пользование, распоряжение). Хозяйственное ведение. Оперативное управление. Субъекты вещных прав, их обязанности по отношению к имуществу. Управление муниципальной собственностью в исследованиях основных научных экономических школ. Управление воспроизводством, использованием и трансформацией муниципальной собственностью: принципы, функции и экономические методы.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%B%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.

http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с.

<http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. В чем заключается специфика управления муниципальной собственностью?
2. Укажите принципы управления муниципальной собственностью?
3. Выделите основные функции по управлению муниципальной собственностью?
4. Опишите финансовые отношения между муниципальным предприятием и муниципалитетом?
5. В чем особенности финансовой и административной форм управления муниципальными предприятиями?

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

Муниципальная собственность в современных условиях выполняет важнейшие функции, поэтому необходимо эффективное управление ею. Оно имеет две составляющие: с одной стороны, управление ее трансформацией в частную собственность до рационального уровня, с другой, управление ее воспроизводством и использованием.

Специфика управления муниципальной собственностью заключается в том, что это управление ее воспроизводством, использованием и трансформацией. Управление муниципальной собственностью представляет собой систему организационно–экономических отношений между ее различными субъектами, ими и менеджерами по поводу организации воспроизводства, использования и трансформации ее объектов посредством экономических функций, форм и методов с целью реализации основополагающих и социальных и экономических интересов общества и государства.

В условиях переходного периода принципы управления муниципальной собственностью подразделяются на общие (характерные для условий функционирующей смешанной экономики и переходного периода) и специфические – для условий переходного периода. К общим принципам относятся: оценка хода и результатов управления муниципальной собственностью по критериям экономической и социальной эффективности ее воспроизводства; строго целевой характер управления, когда в «дереве целей» выделяются основная и приоритетная стратегические цели, определяется система мотивации их достижения; мотивационная направленность управления; социальная и экономическая ответственность; комплексность и системность; разделение и кооперация труда между всеми субъектами управления; непрерывная эволюционная реорганизация и совершенствование системы управления; использование многообразия форм и методов управления; обязательность качественного правового обеспечения процессов управления; признание равноправия всех форм собственности и системообразующей роли муниципальной собственности.

К основным специфическим принципам управления муниципальной собственностью относятся: соответствие содержания и методов управления характеру реформ в переходный период; направленность управления муниципальной собственностью на преодоление кризиса и выход на путь

экономического развития; направленность управления на обеспечение прогрессивной реструктуризации экономики и др.

Управление муниципальной собственностью, по сути, есть всеобщая форма реализации муниципальным образованием своих функций в процессе общественного воспроизводства. По фазам движения общественного продукта эти функции могут быть представлены следующим образом.

В фазе производства муниципалитет выступает производителем общественных благ, в случае целесообразности может брать на себя производство практически любых частных благ, запрещать, ограничивать, контролировать, стимулировать производство, осуществляемое частными лицами.

В следующей фазе муниципальное образование вмешивается в процесс распределения, нормируя распределение имущества посредством института собственности; сохраняя за собой или забирая часть общественного продукта себе посредством налогов, как собственник или иным законным образом для своего имущественного обеспечения; способствуя возрастанию доли поддерживающих его социальных групп в имуществе территории (обеспечивая таким образом свою социальную базу), имущественно обеспечивая возможность удовлетворения необходимых потребностей (в соответствии со сложившимися в данном обществе нормами гуманности) для нетрудоспособных членов общества; имущественно поддерживая развитие отраслей, без которых невозможно осуществление общественного воспроизводства (инфраструктуры), а также отраслей или отдельных предприятий, определяющих перспективы социально-экономического развития территории.

Муниципалитет выступает организатором отношений обмена, устанавливая правила осуществления обмена, гарантируя права его участников.

В фазе потребления муниципальное образование выступает потребителем части общественного продукта, стимулирует экономию или активизацию

потребления конкретных благ таким образом, чтобы обеспечить наращивание имущественного потенциала местного самоуправления.

В то же время управление муниципальной собственностью является особой функцией муниципального образования как специфического субъекта. В этом качестве управление муниципальной собственностью включает совокупность форм деятельности и организаций, предопределяющих характер использования принадлежащей муниципалитету собственности.

При этом можно выделить общие для всех собственников подфункции этой деятельности, такие как:

- учет принадлежащих муниципалитету объектов собственности и имущественных прав, распоряжение собственностью в качестве собственника;
- распределение и осуществление функций по организации и контролю за использованием принадлежащего муниципалитету имущества;
- инвестирование в целях сохранения и развития объектов собственности;
- отстаивание имущественных прав в отношениях с другими субъектами.

Право собственности предполагает владение - законное обладание имуществом, пользование – это юридическая возможность извлекать для собственника пользу из права владения, распоряжение – право собственника определить юридическую судьбу имущества.

Основным основанием прекращения права собственности является приватизация на основе закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. Под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципального образования в собственность физических или юридических лиц.

Под управлением муниципальной собственностью понимаются правомочия по владению, использованию, распоряжению муниципальной собственностью.

Представительные органы местного самоуправления устанавливают порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом, а исполнительные органы непосредственно владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом, в том числе через учреждение и наделение полномочиями компетентных организаций.

Органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, но только в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. На практике органы местного самоуправления пользуются полной гражданско-правовой свободой и административно-правовой самостоятельностью. И это приводит к тому, что органы местного самоуправления нарушают федеральные и региональные нормативные акты по экономическим и финансовым вопросам.

Органы местного самоуправления имеют право передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование юридическим и физическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления других муниципальных образований.

Совершать сделки с муниципальным имуществом органы местного самоуправления имеют право только в соответствии с федеральными законами.

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (с изменениями от 27 февраля 2003 г.) учреждает порядок, способы приватизации муниципального имущества и особенности приватизации отдельных видов имущества. В соответствии с нормами вышеназванного Закона органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок принятия решений об условиях приватизации муниципального имущества.

В Федеральном законе "О приватизации государственного и муниципального имущества" специально оговорено, что в качестве покупателей приватизируемого имущества не могут выступать государственные и муниципальные унитарные предприятия, казенные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, а также иные юридические лица, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных органов превышает 25%.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, но только в соответствии с федеральными законами. Закон 1995 г. регламентировал, что порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются поселением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. В соответствии с ФЗ № 131 население отстранено от определения порядка и условий приватизации муниципального имущества - этот порядок устанавливается только органами местного самоуправления.

Это находит выражение в принятии муниципальными образованиями собственных программ приватизации принадлежащего им имущества, самостоятельной классификации объектов приватизации, определении сроков их приватизации и т.д.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Существенное значение для перехода муниципального хозяйства на новые экономические принципы имеет право органов местного самоуправления участвовать в создании муниципальных предприятий и учреждений, хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью). Эти общества также должны содействовать осуществлению полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Вопросы создания и функционирования муниципальных предприятий регулируются ГК РФ и Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (с изменениями от 8 декабря 2003 г.).

Федеральным законом "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" предусмотрено создание муниципальных унитарных предприятий следующих видов:

- муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (муниципальные предприятия и учреждения);
- муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия).

Согласно ст. 8 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" основаниями для создания муниципального предприятия могут являться:

- необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;
- необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам).

Казенное предприятие может быть создано в случае:

- если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд муниципального образования;
- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;
- необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по

установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

- необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Вопросы создания и функционирования муниципальных учреждений регулируются ГК РФ и Федеральным законом "О некоммерческих организациях".

Очевидно, что, как и в случае создания муниципальных унитарных предприятий, муниципальные учреждения могут создаваться для реализации вопросов местного значения в перечисленных сферах.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Право хозяйственного ведения или право оперативного управления имуществом, в отношении которого собственником принято решение о закреплении за унитарным предприятием или учреждением, возникает у этого предприятия или учреждения с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника.

Муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора

(руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Муниципальное образование имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законодательством.

Казенное предприятие, а также учреждение в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют в пределах, установленных законом, и в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества право оперативного управления, которое подразумевает под собой права владения, пользования и распоряжения им. Собственник имущества определяет порядок распределения доходов казенного предприятия. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием или учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

В свою очередь, казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества.

Казенное предприятие самостоятельно реализует производимую им продукцию, когда иное не установлено законодательством Российской Федерации или иными правовыми актами.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении, а также имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договору или иным основаниям, поступают в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

Право хозяйственного ведения и право оперативного управления имуществом прекращаются по основаниям и в порядке, предусмотренным законами и иными правовыми актами для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у предприятия или учреждения по решению собственника.

В случае, когда право собственности на муниципальное предприятие или учреждение как имущественный комплекс переходит к другому лицу, предприятие сохраняет право хозяйственного ведения или право оперативного управления на принадлежащее ему имущество.

Однако при всем этом не разграничены цели создания данных видов государственных предприятий. По закону оба вида могут быть созданы для удовлетворения социальных потребностей, для получения социального эффекта. Более правильным представляется, что казенные предприятия призваны обеспечивать публичные нужды, выполняя директивно определенный план-заказ, а муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения должны приносить прибыль собственнику.

Таким образом, должно быть четко определено рациональное количество предприятий данных организационно-правовых форм и определены цели муниципалитета применительно к каждому предприятию в отношении воспроизводства и эффективного использования муниципальной собственности.

При этом необходимо провести перегруппировку муниципальных унитарных предприятий в сторону казенных.

В частности, муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, следует преобразовать в казенные в случае:

- использования имущества, приватизация которого запрещена;
- осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций;
- осуществления отдельных дотируемых видов деятельности, ведения убыточных производств;
- осуществления научной и научно-технической деятельности;
- разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов муниципального образования;
- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

В иных случаях, когда осуществляется деятельность, предусмотренная законами исключительно для муниципальных унитарных предприятий и когда эта деятельность может приносить собственнику прибыль, возможно сохранение предприятий в режиме хозяйственного ведения.

Основной целью деятельности казенных предприятий является удовлетворение публичных интересов, обеспечение муниципальных нужд. Более того, существование ряда казенных предприятий изначально подразумевается убыточным. Поэтому представляется целесообразным предоставить им статус некоммерческих организаций.

Также следует пересмотреть финансовые отношения казенного предприятия и муниципалитета, которые в настоящий момент представляют причудливое сочетание двух способов государственного регулирования: налогового и неналогового изъятия части прибыли в виде ее так называемых излишков.

Здесь возможны несколько вариантов. Первый заключается в том, что, сохраняя механизм налогообложения, следует чистую прибыль оставлять в распоряжении казенных предприятий, направляя ее на формирование фондов по установленным нормативам и на расширенное воспроизводство.

В другом случае можно воспользоваться концепцией ведомственных предприятий зарубежных стран. Тогда казенное предприятие не должно обладать хозяйственной компетенцией и не подлежит налогообложению. Финансирование деятельности осуществляется за счет средств местного бюджета.

Возможность и необходимость существования муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, по-разному оценивается в экономической науке. Часть ученых считает, что данная организационно-правовая форма не эффективна и предлагают полную реорганизацию таких предприятий в хозяйственные общества. Другие ученые не столь категоричны и приводят примеры, по крайней мере, одинаковой работы государственных и частных предприятий в отдельных сферах. Не вдаваясь в дискуссию, все же необходимо отметить, что даже при условии безоговорочной приватизации этот процесс займет значительное время. Следовательно, нельзя просто отказаться от данной организационно-правовой формы и сразу перейти к другой. Необходимо совершенствовать форму управления этими предприятиями с целью более эффективного их функционирования и получения прибыли. Повышая уровень капитализации имущества, прибыльные муниципальные предприятия могут принести большую выгоду государству при приватизации, нежели чем обанкротившиеся и распроданные за бесценок.

После определения оптимального сочетания двух организационно-правовых форм муниципального унитарного предприятия и установления целей для каждого объекта должен быть определен эффективный механизм управления применительно к обоим видам предприятий, включающий в себя механизм взаимодействия между муниципалитетом как собственником и муниципальным предприятием как частичным распорядителем и пользователем муниципальной собственностью.

Возможны две принципиально различные формы такого управления: финансовая и административная. Каждая из них способна дать положительный результат, только если будет применяться к соответствующей группе государственных предприятий.

Если муниципальное предприятие как имущественный комплекс может функционировать (в соответствии с поставленными перед ним целями) рентабельно и не нуждается в дотациях, необходима финансовая форма управления им, включенность его в финансовую группу (под эгидой определенного банка, инвестиционного фонда или инвестиционной компании). Только такое управление адекватно возможностям имущественного комплекса (обеспечивать наращивание муниципальной собственности путем участия в рыночном обороте) и требованиям рынка к своим участникам.

Если предприятие убыточно и нуждается в дотациях, оно должно находиться под жестким административным контролем органов местного самоуправления. Для управления такими комплексами должны быть специальные структуры непосредственно в составе административного аппарата муниципалитета.

В сфере административного управления имущественными комплексами муниципалитета, как правило, находятся казенные предприятия и некоммерческие организации общественного сектора (не реализующие товары на рынке вообще или реализующие их в таком количестве, которое покрывает только небольшую часть затрат на их содержание).

Административный контроль над деятельностью этих организаций общественного сектора должен быть особенно детальным и жестким, но по отношению к ним не должен применяться принцип постепенного сокращения бюджетного финансирования. Муниципалитет должен стимулировать если не увеличение количества, то, во всяком случае, повышение качества производимых этими организациями благ своим спросом на них.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Функция контроля за достижением установленных показателей находится в компетенции
 - 1.1. комитета по управлению муниципальным имуществом;
 - 1.2. администрации муниципального образования;
 - 1.3. надзирающего лица;
 - 1.4. федеральных органов управления имуществом.
2. Контроль за достижением установленных показателей не может осуществляться:
 - 2.1. путем создания и ведения реестра показателей экономической эффективности;
 - 2.2. через анализ данных, содержащихся в реестре;
 - 2.3. посредством оценки эффективности управления муниципальной собственностью на основании осуществленного анализа данных;
 - 2.4. посредством проверок налоговыми органами.
3. При расчетах показателей экономической эффективности на уровне предприятия в состав результатов проекта не включаются:
 - 3.1. производственные результаты: выручка от реализации произведенной продукции, за вычетом израсходованной на собственные нужды;
 - 3.2. социальные результаты в части, относящейся к работникам предприятий и членам их семей;
 - 3.3. эффективность управления собственностью с помощью общесистемных показателей;
 - 3.4. действующие рыночные цены в отрасли.
4. Анализ финансового состояния муниципального унитарного предприятия как имущественного комплекса не предусматривает решение следующих задач:

- 4.1. оценка общей тенденции финансового состояния предприятия на основе анализа бухгалтерского баланса и отчета о прибылях и убытках за ряд лет и определение динамики показателей платежеспособности, ликвидности и финансовой устойчивости предприятия;
 - 4.2. оценка обеспеченности предприятия собственными оборотными средствами и определение необходимой величины пополнения оборотных средств;
 - 4.3. анализ движения средств предприятия и определение величины внутренних (собственных) и внешних средств инвестора (покупателя) для улучшения финансового состояния и развития предприятия в прогнозный период;
 - 4.4. реализация максимально короткого срока амортизации имеющегося в собственности предприятия имущества.
5. Под управлением муниципальной собственностью понимаются полномочия по:
- 5.1. владению;
 - 5.2. использованию;
 - 5.3. распоряжению;
 - 5.4. дарению.
6. В качестве покупателей приватизируемого имущества не могут выступать юридические лица, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных органов превышает
- 6.1. 25%;
 - 6.2. 15%;
 - 6.3. 30%;
 - 6.4. 50%.
7. Муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения
- 7.1. промышленные предприятия;
 - 7.2. казенные предприятия;
 - 7.3. муниципальные учреждения;
 - 7.4. органы опеки.
8. Вопросы создания и функционирования муниципальных учреждений регулируются
- 8.1. Гражданский кодекс РФ;
 - 8.2. Бюджетный кодекс РФ;

- 8.3. Налоговый кодекс РФ;
- 8.4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ.
- 9. Предприятие, находящееся в хозяйственном ведении предприятия, вправе
 - 9.1. продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество;
 - 9.2. сдавать в аренду принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество;
 - 9.3. отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество;
 - 9.4. получать часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.
- 10. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в:
 - 10.1. муниципальную казну;
 - 10.2. самостоятельное распоряжение учреждения;
 - 10.3. местный бюджет;
 - 10.4. государственный бюджет.

ТЕМА 6. Управление трансформацией муниципального имущества

Аннотация: Отчуждение муниципального имущества. Приватизация как частный случай разгосударствления. Цели и принципы приватизации. Объекты и субъекты приватизации. Способы приватизации. Акционирование. Аукцион: открытый, закрытый. Конкурс: коммерческий, инвестиционный. Перераспределение имущества между уровнями власти. Арест и списание муниципального имущества. Банкротство и ликвидация предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

Ключевые слова: Муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%
3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с. <http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закреплённого за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять

излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

Вопросы для обсуждения:

1. Приватизация.
2. Обращение имущества в муниципальную собственность.
3. Банкротство.
4. Экономическая демократия в управлении муниципальной собственностью.

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

С началом реформирования собственности возникла необходимость решения вопроса об участии государства в корпоративном управлении этими обществами. В результате акционирования предприятий на смену отношениям подчинения и опеки, присущее муниципальным предприятиям, приходит согласование интересов муниципалитета и предприятий в управлении финансово-хозяйственной деятельностью. В процессе становления рыночной экономики интересы муниципалитета (реализация социальных программ, сохранение окружающей природной среды, обеспечение экономического роста и увеличение неналоговых доходов бюджета) из-за слабой разработанности методологической базы муниципального управления корпоративной собственностью, вступили в противоречие с интересами стратегических инвесторов и менеджерским составом акционерного общества. В связи с этим, актуальное значение имеет дальнейшее теоретическое и практическое решение проблем повышения эффективности управления муниципальными пакетами акций акционерных обществ на основе совершенствования механизма муниципального участия в капитале и в управлении акционерных обществ.

Учитывая низкую отдачу от муниципальных пакетов акций в российской экономике и наличие в регионе достаточно большого количества акционерных обществ с государственным участием, сохраняется острая необходимость дальнейшего совершенствования механизма муниципального участия в капитале и в управлении, а также повышения неналоговых доходов в местный бюджет и обеспечения экономического роста в муниципалитете.

С началом экономических реформ в нашей стране возникла необходимость преодоления монополизма муниципальной собственности. Причем этот процесс охватил не только Россию, но и более 100 национальных экономик мира с разным экономическим укладом. Приватизация муниципальной собственности может рассматриваться в качестве бюджетного источника, которая носит временный характер до завершения процесса разгосударствления собственности.

Экономические цели у многих муниципалитетов были общие: освобождение бюджета от лишних субсидий, расширение слоя собственников, привлечение капитала, повышение эффективности работы предприятий, получение дохода от реализации имущества и расширение конкуренции на рынке. Например, в Великобритании приватизация являлась составной частью политики кабинета М.Тетчер. Особенности английского законодательства позволили ее правительству, поддержанному консервативным большинством в парламенте, приватизировать крупнейшие госпредприятия, такие как «BritishTelecom» или «British Gas». «Одной из основных целей приватизации было дать возможность крупнейшим английским предприятиям, определяющим «лицо» английской экономики, получать необходимые инвестиции» и сократить участие государства в капитале предприятия до уровня менее 50%. При этом продавались преимущественно низкорентабельные и убыточные предприятия. В Италии правящие круги задались целью, с одной стороны, свернуть разветвленную систему муниципальных предприятий до оптимальных размеров, а с другой - за счет увеличения выручки от продажи многочисленных и дорогостоящих

предприятий снизить дефицитность бюджета и всей системы муниципальных финансов. С этой же проблемой столкнулась и Канада. Так, невысокая прибыльность или даже убыточность многих муниципальных предприятий была связана главным образом с тем, что власти чаще всего брали на себя невыгодные или очень капиталоемкие для частных предпринимателей объекты производства, что тяжелым бременем ложилось на бюджет страны. Чилийская модель приватизации характеризовалась тем, что ставила целью быстрейшее устранение муниципальных предприятий. Для этого был разработан принцип льготного кредитования населения на приобретение акций приватизируемых предприятий. С этими же проблемами столкнулась и Россия в начале 90-х годов.

Под приватизацией муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

По своей сути приватизация означает передачу или продажу в частные руки муниципального имущества. Отсюда и пошел термин «private» с английского языка частный, непубличный. При этом права собственности включают в себя право не только пользоваться имуществом, но и запрещать его использование другими лицами, право получения дохода от имущества и право продажи имущества либо распоряжения им.

Процесс разгосударствления может происходить двумя способами: без смены собственника на средства производства и результаты труда и со сменой собственника. В первом случае имущество муниципального предприятия закрепляется за трудовым коллективом на праве хозяйственного ведения или праве аренды. Например, это концепция нашла свое отражение в принятых в 1990-1991 гг. законах «О предприятиях в СССР» и «О собственности в СССР». И второй способ, по которому пошла Россия, - это передача в частные руки муниципальных предприятий путем создания частных предприятий, выкупа или акционирования муниципальной собственности.

В качестве общих признаков приватизации используются следующие:

- переход прав собственности муниципалитета в пользу частных лиц;
- делегирование муниципальному предприятию права распоряжаться имуществом;
- полная продажа муниципального предприятия частным лицам;
- продажа части активов.

При этом в нормативных актах некоторых восточноевропейских стран термин «приватизация» трактуется по-разному, но при этом он не выходит за рамки общего значения. Например, в Румынии под приватизацией подразумевается выпуск ценных бумаг с учетом оценки имущества предприятий. В Венгрии приватизация отражает полный либо частичный переход имущества муниципальных предприятий в собственность хозяйственных обществ, включая частное иностранное владение. В Польше считается, что приватизация означает преобразование собственности муниципальных предприятий в частную, акционерную, кооперативную, смешанную и другие формы собственности. Наряду с этим, приватизация иногда трактуется более широко. В частности, в США, согласно официальным документам федерального правительства, приватизация рассматривается как долгосрочная стратегия расширения частного сектора за счет сокращения общественного. При этом Америка ориентируется на привлечение наемных работников к участию во владении и управлении собственностью. В Японии термин «приватизация» одновременно с продажей муниципальной собственности частным лицам, организациям предполагает также снятие ограничений, касающихся функционирования муниципальных предприятий.

Приватизация муниципального имущества, проводимая в России, стала одним из условий перехода нашей страны к рынку. Она была направлена на отказ от господствующей роли государства и муниципалитета в экономике. Данный процесс проходил в сложных социально-экономических условиях, что повлекло за собой появление некоторых особенностей «приватизации по-российски»:

- сочетание безвозмездной и возмездной приватизации;

- сочетание обязательной и инициативной приватизации;
- сочетание приватизации и демонополизации;
- поэтапное проведение приватизации.

Для проведения процесса разгосударствления необходимо было создать необходимую правовую базу, обеспечивающую проведение полномасштабной приватизации в стране.

Раскрывая понятие, значение и сущность приватизации, нельзя не остановиться на рассмотрении вопросов, касающихся субъектного, объектного состава и содержания приватизации, так как нарушение одного из вышеуказанных элементов правоотношения влечет признание сделки приватизации недействительной.

В качестве продавца приватизируемого имущества должен выступать публичный собственник. В соответствии с первым законом о приватизации, в качестве продавцов могли выступать комитеты по управлению муниципальным имуществом.

В качестве объектов приватизации могут выступать:

- предприятия и другие имущественные комплексы;
- здания, сооружения, нежилые помещения, не завершённые строительные объекты;
- земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости;
- акции открытых акционерных обществ (ОАО).

Как видно, из объектного состава отчуждению подлежит главным образом недвижимое имущество. Движимое имущество переходит из публичной в частную собственность в результате обычных сделок купли-продажи или иных гражданско-правовых сделок по отчуждению, а не в порядке приватизации. Приватизация акций проводится в особом порядке, так как акции, как ценные бумаги, представляют собой объект не вещных, а обязательственных прав и по ним осуществляется переход корпоративных прав. При этом продажа акций крупных компаний зависит не только от усмотрения муниципальных органов, но и от конъюнктуры рынка.

Общая цель приватизации - обеспечение условий для функционирования будущей рыночной системы. В свою очередь общая цель состоит из трех основных: обеспечение стабильности системы отношений прав собственности; создание условий (экономических механизмов, правовых институтов) для самовоспроизводства этой системы; экономическая эффективность на микро - и макроуровнях.

Законодательный процесс приватизации в России прошел три этапа: первый с 1985г по 1989г. можно охарактеризовать как годы внешних изменений без затрагивания основных вопросов экономической системы, то 1990-1991гг. период более систематических преобразований, период заметного сдвига в идеологических подходах к вопросу собственности. Однако годом старта крупномасштабной реформы экономической системы на основе разработанного приватизационного законодательства стал 1992 год. Годы 1993-1994 стали годами первого этапа приватизации с наращиванием критической массы количественных преобразований, а годы 1995-1996 - годами второго этапа с переходом к новой модели, основанной на качественных, внутрискруктурных, а не количественных изменениях.

Программа приватизации, разработанная в 1992 году, стала основополагающим документом для осуществления масштабной приватизации в 1992-1994 годах и одновременно компромиссом между платной для активной части и безвозмездной (ваучеры выдавались всем) для остальной части населения.

Однако все: и критики, и сторонники чековой модели, срок действия которой истек 30 июня 1994 года, - признают количественный успех программы массовой приватизации. Итоги же за рамками количественных оценок до сих пор являются причиной дискуссий аналитиков. Бесспорно одно: на решение о начале массовой приватизации реформаторов побудили, во-первых, низкая платежеспособность населения, во-вторых, нулевой интерес иностранных инвесторов, в-третьих, необходимость максимальных темпов

легального процесса для остановки спонтанного процесса, и ряд менее важных причин.

Если этап первичной приватизации в России в 1992-1994г повлек за собой быстрое наращивание критической массы то ситуации в приватизации второй половины 1994-начала 1996 годов (денежной) можно дать оценку почти полной заторможенности и неопределенности, когда резко активизировались спонтанные процессы, и бесконечный поток деклараций не имел под собой никакой экономической базы. В первые два года денежной приватизации не произошло приватизационного бума. Предприятия до сих пор не могут рассматривать приватизацию как источник крупных инвестиций. Это объясняется тем, что основной целью приватизации 1995 года было финансирование бюджетного дефицита. А компромисса между инвестиционными капиталовложениями и поступлениями в бюджет не бывает. Первоначально сумма доходов федерального бюджета. Первоначально сумма доходов федерального бюджета от приватизации была определена в размере 8,7 триллионов рублей, но позже с учетом реальных показателей законом от 27 декабря 1995 года была уменьшена до 5 триллионов рублей. Для оценки эффективности работы приватизационной модели на протяжении почти всего 1995 года следует привести такой пример: в 1995г. В бюджет было собрано 7,3 триллиона рублей от приватизации в России, причем 80% этой цифры было получено за два последних месяца, когда на практике использовался метод залоговых аукционов. Полученный годовой доход в 1,1 триллион рублей от стандартных методов продаж (15% всего дохода) свидетельствует о крайне низкой эффективности массовых аукционов и конкурсов для пополнения бюджета. Для 1995 года было характерно и применение новых методов приватизации. Указ Президента РФ 478 от 11 мая 1995 года содержал поручение правительству разработать процедуру передачи в залог и доверительное управление юридическим лицам акций АО, находящихся в госсобственности. Был использован на практике опыт передачи частным учреждениям в траст пакетов акций, находящихся в федеральном ведении.

Итак, основным итогом денежного этапа приватизации в России стала стабилизация прав частной собственности.

Третий этап начался в 1996 году и продолжается до сих пор. Последний этап приватизации является самым длительным, ведь конечным его итогом является появление абсолютно устойчивой системы прав собственности. С появлением в правительстве молодых реформаторов в приватизационной программе, как и следовало, ожидать, мало что изменилось. Происходят последние изменения во всех комплексах, связанных с системой частной собственности.

Используются следующие способы приватизации муниципального имущества:

- 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- 2) продажа муниципального имущества на аукционе;
- 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- 4) продажа муниципального имущества на конкурсе;
- 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ;
- 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- 7) продажа муниципального имущества посредством публичного предложения;
- 8) продажа муниципального имущества без объявления цены;
- 9) внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- 10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Перечень способов приватизации является исчерпывающим. По мнению специалистов Всемирного банка, в мировой практике чаще всего используются следующие методы приватизации:

- открытая продажа акций населению;
- продажа акций отдельным лицам;
- новые частные вложения в бывшие муниципальные предприятия;
- продажа активов муниципальных предприятий;
- реорганизация (или разделение) на составные части;
- выкуп управленческим персоналом или наемными работниками;
- аренды и контракты на управление.

Таким образом, приватизацию можно определить как отчуждение недвижимого имущества из муниципальной собственности, а также акций ОАО в частную собственность граждан или определенных юридических лиц в установленном специальным законодательством порядке.

При продаже предприятия по конкурсу от покупателей требуется выполнение определенных условий. Право собственности передается тому покупателю, предложения которого наилучшим образом соответствуют критериям, установленным продавцом.

Довольно широкое применение приобрела продажа предприятий или активов на аукционе. С аукциона продаются муниципальные предприятия, активы ликвидируемых предприятий. В этом случае от покупателей не требуется выполнения каких-либо условий. Здесь право собственности предоставляется покупателю, предложившему в ходе торгов максимальную цену.

При продаже акций акционерных обществ открытого типа, созданных путем преобразования муниципальных предприятий, в том числе преобразованных акционерных обществ закрытого типа, по предложению трудового коллектива применяется один из следующих вариантов.

Первый вариант предусматривает бесплатное поручение трудовым коллективом 25% акций без права голоса, но не более двадцати минимальных

разъемов законодательно установленного месячного уровня оплаты труда в расчете на одного работника предприятия, и приобретение обыкновенных акций до 10% величины уставного капитала со скидкой 30% от их номинальной стоимости с предоставлением рассрочки на три года, но на сумму не более шести минимальных окладов в расчете на одного работника. При этом величина первоначального взноса не может быть менее 15% номинальной стоимости акций. Кроме того, должностным лицам администрации приватизируемого предприятия на условиях заключенных с ними контрактом предоставляется право (опцион) на приобретение обыкновенных акций по номинальной стоимости, составляющих в общей сумме на всех указанных лиц 5% от величины уставного капитала, но не более 2000 установленных законом минимальных размеров месячных оплат труда в расчете на одного сотрудника.

Второй вариант предусматривает получение трудовым коллективом приватизируемого предприятия по закрытой подписке обыкновенных (голосующих) акций 51% от величины уставного фонда. В этом случае безвозмездная передача акций и их продажа на льготных условиях не осуществляются. При преобразовании предприятий в акционерные общества открытого типа комитеты по управлению имуществом по предложению администрации приватизируемого предприятия с согласия трудового коллектива могут предоставлять персонально работникам предприятий, входящих в единый технологический комплекс с приватизируемым предприятием, право участия в закрытой подписке на акции, проводимой среди работников приватизируемого предприятия. Под закрытой подпиской понимается продажа обыкновенных акций работникам предприятий и иным лицам, приравненным к ним в соответствии с законодательством о приватизации, на льготных условиях согласно муниципальной программе приватизации. Началом закрытой подписки считается помещение объявления о ее проведении в печатном публичном издании.

Закрытая подписка проводится рабочей комиссией по приватизации предприятия в срок не позднее 10 дней с момента регистрации акционерного

общества по определенной утвержденной форме. На специальном бланке работник указывает, какое количество акций он желает приобрести. Заявка подается в запечатанном конверте. При закрытой подписке максимальное количество акций составляет 51%, но не менее 5% от величины уставного капитала акционерного общества. Если при подписке сумма окажется большей, то по специальной формуле эта сумма для всех уменьшается. Однако в любом случае тот, кто подписался по закрытой подписке на большое количество акций, и получит их больше.

Работник, внесший не ниже 15% от общей номинальной стоимости акций, на которые он подписался, или полностью оплативший стоимость акций, попадает в реестр акционеров.

Третий вариант предусматривает, что группа работников предприятия берет на себя ответственность за выполнение плана приватизации, недопущение его банкротства и получает согласие общего собрания трудового коллектива на заключение соответствующего договора. Срок договора не может быть более одного года, без права продления.

Членам этой группы по истечении года и выполнении условий договора предоставляется право (опцион) на приобретение 20% уставного капитала в виде обыкновенных акций предприятия по их номинальной стоимости. При невыполнении условий договора право утрачивается, и акции поступают в установленном порядке.

На период действия договора группе передается право на голосование 20% голосующих акций, принадлежащих соответствующему фонду имущества. В договоре оговариваются обязательства сторон и материальная ответственность. Группа вносит залог на сумму не менее 200 установленных законом минимальных размеров месячной оплаты труда в расчете на каждого члена группы.

При данном варианте всем работникам предприятия, включая членов группы, продаются обыкновенные акции, составляющие 20% величины уставного капитала, но на сумму не более 20 установленных законом

минимальных размеров месячной платы труда в расчете на одного работника, со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки на три года. При этом величина первоначального взноса не может быть менее 15% номинальной стоимости акций.

Расчеты и практика показывают, что первый вариант надо выбирать в тех случаях, когда предприятие находится в тяжелом финансово-хозяйственном положении. Если предприятие работает хорошо, получает нормальную прибыль, то лучше принимать второй вариант. При этом предприятие получает больше реальных прав с учетом наличия основного пакета акций (51%).

Во всех вариантах 10% средств, поступивших от продажи акций (за исключением акций, продаваемых членам трудового коллектива приватизируемого предприятия), зачисляется на личные лицевые счета приватизации.

Одним из основных направлений ускоренной приватизации является акционирование, т.е. преобразование муниципальных предприятий в открытые акционерные общества. Необходимо подчеркнуть, что при преобразовании муниципальных предприятий не допускается создание акционерных обществ закрытого типа, в том числе холдинговых компаний на основе концернов, союзов, ассоциаций, в состав которых входят государственные предприятия. Решения о преобразовании предприятия в акционерные общества принимаются муниципальными комитетами по управлению имуществом.

Решения принимаются на основании местной программы приватизации, рассмотренной заявки на приватизацию, собственной инициативы вышеназванных органов, решений местной администрации и решений других органов муниципальной власти в соответствии с действующим законодательством.

Подготовка преобразования муниципального предприятия в акционерное общество осуществляется комиссией по приватизации. Учредителем акционерного общества выступает исключительно соответствующий комитет, территориальное агентство.

Принят следующий порядок преобразования предприятия в акционерное общество. Учредитель (комитет, территориальное агентство) представляет в орган государственной регистрации следующие документы: решение комитета (территориального агентства) о создании открытого акционерного общества, заявку на регистрацию, устав акционерного общества. Установлен двухнедельный срок на регистрацию со дня подачи заявки. Регистрационный сбор и иные платежи, как отмечалось ранее, не взимается по всем актам и сделкам приватизации. Муниципальное предприятие считается преобразованным в акционерное общество со дня его регистрации, а его имущество переданным на баланс акционерного общества, которое выходит из подчинения вышестоящего территориального органа управления.

На баланс акционерного общества передаются имущество предприятия, перечисленное ранее и составляющее уставной капитал общества, а также муниципальное имущество предприятия, переданное комитетом акционерному обществу по договору.

В уставной капитал акционерного общества не включается следующее имущество, передаваемое ему по договору:

- объекты, для которых установлен законодательством особый режим приватизации;
- объекты социально-бытового и культурного назначения и другие объекты, по которым было принято решение сохранить их в муниципальной собственности.

Размер уставного капитала акционерного общества определяется комиссией по приватизации; при этом в момент учреждения этого общества он должен состоять из оговоренного числа обыкновенных и привилегированных акций с одинаковой номинальной стоимостью.

Обыкновенная акция - ценная бумага, дающая право в один голос при решении вопросов на собрании акционеров и участвовать в распределении чистой прибыли после пополнения резервов и выплаты дивидендов по привилегированным акциям.

Привилегированная акция - ценная бумага, обеспечивающая фиксированный при ее выплате дивиденд и преимущество при распределении прибыли и ликвидации общества; привилегированная акция не дает права голоса.

В уставе акционерного общества в обязательном порядке определяются общая стоимость и количество безвозмездно передаваемых работникам предприятия акций, которые являются именными привилегированными, не дающими права голоса.

После документального завершения преобразования муниципального предприятия в акционерное общество комитет передает права учредителю и пакет акций общества в соответствующий фонд имущества, который осуществляет полномочия собственника на общих собраниях акционеров и несет ответственность за деятельность акционерного общества в пределах его доли в уставном капитале. К осуществлению полномочий собственника на общих собраниях акционерных обществ, контрольные пакеты акций которых закреплены за муниципалитетом, по решению местной администрации могут привлекаться представители соответствующих органов МСУ.

Первое собрание акционеров проводится не позднее чем через 12 месяцев со дня регистрации. На этом собрании формируются органы управления обществом. До этого функции исполнительной дирекции акционерного общества исполняют ранее назначенные руководители, а функции совета директоров общества фонд (комитет).

В течение месяца после регистрации общества трудовой коллектив приватизированного предприятия обязан принять решение о единовременном распределении привилегированных акций работникам предприятия, включая бывших работников (пенсионеров или лиц, имеющих право вернуться на данное предприятие). Эти акции передаются перечисленным лицам безвозмездно. Решение принимается на общем собрании (конференции) трудового коллектива простым большинством голосов от общего числа работников предприятия. Соответствующий фонд муниципального имущества

или комитет утверждает этот список. Право собственности акционеров на эти акции возникает с момента внесения этих лиц в реестр акционеров. Акционеру по его требованию выдается сертификат на принадлежащие ему акции.

Фонд (комитет) осуществляет продажу принадлежащих ему акций в установленном порядке. Из числа тех акций любого акционерного общества, которыми владеет фонд право голоса могут иметь не более 20% от общего числа акций каждого общества, остальные принадлежащие фонду акции, независимо от их количества и номинального статуса, являются привилегированными с фиксированным дивидендом (в размере учетной ставки банковского процента). При продаже этих акций их номинальный статус восстанавливается.

Продажа акций регистрируется путем внесения в реестр акционеров соответствующих изменений.

Акционерное общество становится правопреемником прав и обязанностей приватизированного предприятия.

В условиях господства муниципальной собственности акционирование является одним из основных направлений приватизации, позволяет дать предприятиям рыночную организационно-правовую форму, не меняя формы собственности. Акционерная форма в наших условиях является наиболее понятной народу, а потому предпочтительной, позволяющей охватить приватизацией практически все предприятия независимо от их ведомственной подчиненности. Акционерная форма собственности сочетает в себе полную свободу предпринимательства с жесткими ограничительными условиями.

Преобразование муниципальных предприятий в акционерные общества позволит привлечь частный капитал и иностранные инвестиции. Наконец, акционирование муниципальных предприятий даст возможность внедрить холдинговую систему управления промышленностью. Холдинг-компании это акционерные общества, владеющие пакетом акций, как правило, контрольным, других компаний и фирм. Это позволяет холдинг-компаниям осуществлять по отношению к последним контрольные, управленческие, финансово-кредитные

и другие функции, сохраняя юридическую и оперативно-экономическую самостоятельность предприятий.

Под приватизацией на аукционе понимается приобретение у местных Советов народных депутатов физическими и юридическими лицами в частную собственность объекта приватизации на торгах в случаях, когда от покупателей не требуется выполнение каких-либо условий по отношению к объекту приватизации. В этом случае право собственности передается покупателю, предложившему в ходе торгов максимальную цену.

Решение о приватизации муниципальной собственности на аукционе принимается соответствующими комитетами по управлению имуществом, а продавцами выступают соответствующие фонды имущества.

Объектами приватизации на аукционе могут быть:

- предприятия, цехи, производства, участки и иные подразделения этих предприятий, выделяемые в самостоятельные предприятия, оборудования, здания, сооружения, активы ликвидированных предприятий;
- объекты незавершенного строительства; доли, пай, акции акционерных обществ, создаваемых при преобразовании муниципальных предприятий.

К проведению аукциона “продавцами” проводится определенная работа согласно установленным требованиям. Важное место отводится информационному сообщению, которое должно содержать полную характеристику предприятия, (иного имущества), предлагаемого к продаже на аукционе, в том числе начальную цену, форму платежа, дату, место и время проведения аукциона. Одновременно определяются условия участия в аукционе покупателей. К участию в нем допускаются юридические и физические лица, своевременно подавшие заявку на участие и другие необходимые документы, внесшие залог в сумме 10% от начальной цены объекта приватизации. Заявителю может быть отказано в участии на аукционе, если он не может быть признан покупателем в законодательном порядке, если не представил в срок все необходимые документы.

Аукционы проводятся в двух формах: открытый аукцион, как правило, при продаже активов ликвидируемого и ликвидированного предприятия, небольших предприятий (с численностью до 200 человек), акций акционерных обществ; закрытый аукцион (закрытый тендер) как правило, при продаже крупных предприятий и пакетов акций акционерных обществ. Аукцион проводит аукционист, который дает краткую характеристику объекта приватизации, определяет шаг аукциона в пределах от 5 до 15% начальной цены, который является единым на весь период аукциона. Торги завершаются, когда после троекратного объявления цены ни один из покупателей не поднял билет. Цена покупки предприятия на аукционе, определяемая в ходе торгов, не может быть снижена более чем на 30% от начальной. Если объект не продан, то он снимается с аукциона.

Закрытый тендер проводит постоянно действующая тендерная комиссия. В основе такого аукциона лежит вскрытие конвертов с предложениями участников о цене приватизируемого объекта, если заявка поступила в указанные сроки. Победителем закрытого тендера становится покупатель, предложивший наибольшую цену. Если предложенная цена совпадает у нескольких покупателей, покупателем становится тот, чья заявка была подана раньше. Если и это совпадает, то проводится жеребьевка для заявления победителя.

Результаты аукциона оформляются протоколом в двух экземплярах и подписываются покупателем или его представителем и организаторами аукциона. Если победитель в течение 10 дней не подписал протокол, результаты аукциона аннулируются, залог ему не возвращается, объект возвращается продавцу. Всем остальным участникам аукциона залог возвращается не позднее 10 дней после подписания протокола. При проведении закрытого тендера право на приобретение в этом случае предоставляется участнику, предложившему предыдущую цену. Информация об аукционе публикуется в течение 30 календарных дней со дня проведения аукциона. Оформление прав собственности и расчеты с участниками аукциона,

подписание договора купли-продажи осуществляются в соответствии с установленным порядком и в предусмотренные сроки. Все споры, если они возникнут, о признании сделок недействительными решаются в суде или арбитражном суде в установленном законом порядке.

Под приватизацией по конкурсу понимается приобретение у местных Советов народных депутатов физическими или юридическими лицами в частную собственность объектов приватизации (муниципальных предприятий, активов ликвидированных и находящихся в стадии ликвидации предприятий) в случаях, когда от покупателей требуется выполнение определенных условий по отношению к объекту приватизации. К числу таких условий могут быть отнесены: сохранение обязательств по производству конкретных видов продукции; сохранение профиля предприятия на определенный период; обеспечение сложившихся социальных гарантий работникам предприятий; финансирование и порядок использования объектов социальной сферы и др.

Соответствующим образом с учетом требований проводятся подготовка и организация конкурса, определяются условия участия в конкурсе покупателей, а также порядок рассмотрения предложений покупателей. Условия конкурса публикуется не позднее, чем за 30 дней до даты его проведения; для муниципальных предприятий может быть более короткий срок, но не менее двух недель. Предложения покупателей рассматриваются конкурсной комиссией. В объявленный день и время комиссия вскрывает конверты с поступившими предложениями. Победителем конкурса является участник, предложения которого удовлетворяют условиям конкурса и содержат наивысшую цену. Цена покупки в ходе конкурсного рассмотрения не может опускаться от начальной цены ниже, чем на 30%. Затем осуществляются оформление прав собственности на приватизируемые объекты и расчеты с участниками конкурса. Если предприятие не будет продано, оно снимается с конкурса.

При этом различают следующие виды конкурсов: коммерческий, в том числе с ограничением состава участников, и некоммерческий инвестиционный (инвестиционный торг).

По инвестиционному конкурсу (инвестиционному торгу) продаются муниципальные предприятия, когда от покупателей требуется осуществление инвестиционных программ. При этом право собственности передается покупателю, предложение которого наилучшим образом соответствует критериям, установленным продавцом.

Этот конкурс проводится при принятии решения о проведении санации предприятия: предусматривающей разработку системы мероприятий с целью предотвращения банкротства предприятия. В этом случае Комитет по управлению имуществом объявляет и организует проведение не позднее чем через три недели конкурса на представление предприятия-банкрота в независимое управление и ведение. Определены условия конкурса: обязательство по сохранению не менее 70% рабочих мест; гарантии социальной защиты работников предприятия, в том числе увольняемых; обязательства по погашению долгов, обеспечению экологической безопасности. В условиях конкурса, это необходимо подчеркнуть, указывает срок, на который предприятие передается в независимое управление и ведение.

К участию в конкурсе допускаются предприниматели юридические и физические лица, в том числе и иностранные, представившие соответствующую заявку и сведения, подтверждающие их платежеспособность, а также обязательство исполнить в случае победы все условия конкурса. Участник конкурса вносит залог не менее 10% балансовой стоимости имущества предприятия. В конкурсе может участвовать и трудовой коллектив предприятия на общих основаниях. Победившим в конкурсе считается предприниматель, внесший наибольшую сумму залога в качестве финансовой гарантии обеспечения обязательств предприятия и проведения его санации.

С момента объявления победителя конкурса к нему переходит все права по управлению предприятием на срок, определенный условиями конкурса.

Органы муниципального управления не вправе вмешиваться в оперативную деятельность предпринимателя по управлению предприятием. Муниципалитет не несет ответственности по обязательствам предприятия с момента его передачи предпринимателю. Если поступила одна заявка на конкурс, то предприятие передается в управление лицу, подавшему заявку, или трудовому коллективу. Если в результате санирования были ликвидированы основания для признания предприятия банкротом, то Комитет по управлению имуществом (или комиссия при наличии нескольких собственников) принимает решение о прекращении состояния банкротства. Предприниматель (трудовой коллектив), осуществивший санацию предприятия-банкрота, становится собственником предприятия. Предпринимателю (трудовому коллективу) возвращается его залог, если таковой был внесен. Если победитель установлен, а санация предприятия невозможна, то соответствующим комитетом по управлению имуществом принимается решение о фактической ликвидации и объявляется конкурсная продажа предприятия. При невозможности продажи предприятия в целом на первоначальных условиях осуществляется продажа по частям по условиям обычного конкурса.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Невысокая прибыльность или даже убыточность многих муниципальных предприятий на первоначальном этапе приватизации в России была связана:
 - 1.1. С тем, что власти использовали льготное кредитование частных предпринимателей;
 - 1.2. С тем, что власти чаще всего брали на себя невыгодные или очень капиталоемкие для частных предпринимателей объекты производства, что тяжелым бременем ложилось на бюджет страны;
 - 1.3. С тем, что из бюджета страны выплачивались огромные субсидии для частных предпринимателей;
 - 1.4. С тем, что происходило безвозмездное отчуждение государственного имущества.
2. Под приватизацией муниципального имущества понимается:
 - 2.1. государственная, не частная собственность;
 - 2.2. продажа в государственные руки частного имущества;
 - 2.3. запрет использования имущества с целью получения прибыли;
 - 2.4. возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности

муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

3. Процесс разгосударствления может происходить следующими двумя способами:
 - 3.1. без смены собственника на средства производства и результаты труда и со сменой собственника;
 - 3.2. акционирование и продажа по конкурсу;
 - 3.3. имущество предприятия закрепляется за трудовым коллективом и сдается в аренду;
 - 3.4. это передача в частные руки предприятий путем создания частных предприятий, выкуп.
4. В качестве признака приватизации используются:
 - 4.1. переход прав собственности государства в пользу частных лиц;
 - 4.2. делегирование госпредприятию права владеть имуществом;
 - 4.3. полная продажа частных предприятий государственным лицам;
 - 4.4. продажа всех активов
5. В качестве объектов приватизации могут выступать:
 - 5.1. частные предприятия и другие имущественные комплексы;
 - 5.2. здания, сооружения, нежилые помещения, не завершенные строительные объекты, переходящие в муниципальную собственность;
 - 5.3. земельные участки, на которых нет объектов недвижимости;
 - 5.4. ваучеры.
6. Общая цель приватизации:
 - 6.1. обеспечение условий для функционирования социалистической системы;
 - 6.2. получение максимальной прибыли;
 - 6.3. обеспечение условий для функционирования будущей рыночной системы;
 - 6.4. Обеспечение стабильной смены отношений прав собственности.
7. Второй этап приватизации датируется:
 - 7.1. 1994-1996гг, денежная приватизация;
 - 7.2. 1993-1996гг, валютная приватизация;
 - 7.3. 1995-1996гг, ваучерная приватизация;
 - 7.4. 1996-2000гг, акционирование.
8. Сколько способов приватизации государственного и муниципального имущества существует по ФЗ «О приватизации государственной и муниципальной имущества»:
 - 8.1. 2;
 - 8.2. 6;
 - 8.3. 1;
 - 8.4. 10.
9. Наиболее часто встречаемый способ приватизации в РФ:

- 9.1. преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
 - 9.2. продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ;
 - 9.3. продажа муниципального имущества посредством публичного предложения;
 - 9.4. продажа муниципального имущества без объявления цены.
10. Программа приватизации утверждена:
- 10.1. Постановлением Правительства РФ от 21 мая 1996 года N 625 «Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности»;
 - 10.2. Указом Президента РФ от 24 декабря 1993г. N 2284 "О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации";
 - 10.3. Федеральным законом РФ «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001г №178-ФЗ;
 - 10.4. Программой приватизации РФ от 21 мая 1992г.

ТЕМА 7. Регулирующее воздействие на внутреннюю среду малого и среднего предпринимательства в России

Аннотация: Учет как основа управления государственной собственностью. Управление собственностью, сданной в аренду. Залог государственного имущества. Особенности управления землей как объектом муниципальной собственности. Управление муниципальными унитарными предприятиями как имущественными комплексами. Управление муниципальными ценными бумагами, пакетами акций и долями. Управление муниципальным долгом. Особенности управления нематериальными активами.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%
3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с. <http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закреплённого за

казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и

методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. Какие нормативно-правовые акты регулируют процесс управления государственными и муниципальными унитарными предприятиями в современной России?
2. Укажите обязательные условия контракта с руководителями федеральных государственных унитарных предприятий?
3. Дайте определение унитарному предприятию?
4. Опишите условия использования имущества при передаче его унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения?
5. Какие обязательства возникают у собственника имущества унитарного предприятия в случае несостоятельности последнего?

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

В связи с развитием приватизации и сокращением объема государственной собственности в 1992–1993 гг. в России встал вопрос о создании законодательной базы по оперативному и стратегическому управлению этим сектором экономики и смешанными предприятиями в новых условиях, тем более, что ситуация требовала этого в отношении целых отраслей хозяйства. Комплексного механизма и единой долгосрочной стратегии решения этой проблемы выработано не было. Появившиеся в ходе проведения массовой приватизации правовые документы по этой проблеме можно довольно условно разделить на 3 группы или направления:

- нормативная база по представительству интересов государства в акционерных компаниях с государственным участием;
- акты, регламентирующие вопросы непосредственного управления государственной собственностью;
- нормативные акты, посвященные такому нестандартному для России способу решения этой проблемы, как институт доверительной собственности (траста) для управления пакетами акций, находящимися в государственной собственности.

В итоге на практике наибольшее развитие получило первое направление, связанное с представительством интересов государства в акционерных компаниях, пакеты акций которых закреплены в его собственности.

В отношении непосредственного управления государственной собственностью на рубеже чековой и денежной приватизации наиболее важными нормативными актами стали Постановление Правительства РФ от 10 февраля 1994 г. № 96 «О делегировании полномочий по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности», Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 «О реформе государственных предприятий», предполагавший создание казенных предприятий с весьма ограниченными правами оперативного управления в отношении их имущества, Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой».

В последнем из вышеперечисленных документов впервые определялись обязательные условия контракта с руководителями федеральных госпредприятий:

- продолжительность контракта не менее трех лет;
- размер гарантированного вознаграждения не менее 10-кратного минимального размера оплаты труда ежемесячно;
- доля руководителя предприятия от прибыли предприятия, определяемой после расчетов соответствующего предприятия с бюджетами всех уровней;

- размер компенсации, выплачиваемой руководителю предприятия при досрочном расторжении контракта по инициативе Правительства Российской Федерации или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти;
- размер компенсации руководителю предприятия и членам его семьи при переезде в другую местность, обусловленную контрактом;
- социальные гарантии руководителю предприятия и членам его семьи, в том числе в случае смерти руководителя предприятия или потери им трудоспособности;
- права и обязанности руководителя предприятия в связи с управлением предприятием, в том числе права по найму и увольнению работников предприятия, делегированию полномочий и распоряжению имуществом предприятия;
- порядок отчетности руководителя предприятия;
- порядок и условия досрочного расторжения контракта;
- ответственность руководителя предприятия за нарушение контракта, экономические результаты деятельности предприятия, сохранность и целевое использование имущества, в том числе и материальная ответственность за ущерб, причиненный предприятию в результате действий или бездействия руководителя предприятия.

Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовалось применять правила настоящего Указа при заключении контрактов с руководителями государственных предприятий, находящихся в государственной собственности регионов. Правительству РФ поручалось в 3-месячный срок утвердить порядок и формы отчетности руководителей федеральных государственных предприятий, действующих на основании контрактов, заключаемых в соответствии с гражданским законодательством.

На практике к моменту окончания ваучерной приватизации основной проблемой в вопросах управления государственными предприятиями оставалась слишком большая свобода действий директорского корпуса, пришедшая еще в конце 80-х гг. после появления в тогдашнем правовом поле юридической конструкции права полного хозяйственного ведения.

Она предоставила субъекту такого права (реально – руководителю предприятия) широкий круг полномочий в отношении имущества собственника (включая самостоятельное управление финансовыми потоками и использование прибыли).

На практике в обстановке нарастающего кризиса централизованной экономики и начавшейся спонтанной приватизации конца 80-х – начала 90-х гг. такие полномочия руководителей госпредприятий привели к переводу части финансовых потоков этих хозяйствующих субъектов в фирмы-спутники (до 1991 г. – в кооперативы), к практике заключения сделок в интересах менеджеров, к недополучению доходов бюджетной системой. На этом фоне вопрос о способах и механизмах управления государством своим имуществом стал особенно остро.

Основополагающим документом, содержащим подробную классификацию всех юридических лиц в рыночной экономике, стал новый Гражданский Кодекс РФ, принятый в конце 1994 г. Именно в нем было дано определение унитарному предприятию, как «коммерческой организации, не наделенной правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество» (ст. 113). Имущество унитарного предприятия объявлялось неделимым, т. е. оно не могло распределяться по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могли создаваться только государственные и муниципальные предприятия.

С вступлением в силу с 1 января 1995 г. I части Гражданского Кодекса РФ центральная проблема управления госсобственностью в переходной экономике, а именно регулирование права хозяйственного ведения с формально-юридической точки зрения, была закрыта. Регулирование перестало

быть полным: по существу ограниченное количество статей (всего 6), посвященных праву хозяйственного ведения, в Главах 4 и 19 ГК, очевидным образом не могло стать инструментарием для реализации прав государства, как собственника.

Федеральным законом от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» было установлено, что к созданным до официального опубликования части первой Кодекса государственным и муниципальным предприятиям, основанным на праве полного хозяйственного ведения, а также федеральным казенным предприятиям применяются соответственно нормы Кодекса об унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения (ст. 113, 114, 294, 295, 299, 300), и унитарных предприятиях, основанных на праве оперативного управления (ст. 113, 115, 296, 297, 299, 300).

Учредительные документы этих предприятий подлежали приведению в соответствие с нормами части первой Кодекса в порядке и в сроки, которые будут определены при принятии закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

Однако такой закон, как и более общий, посвященный управлению государственной собственностью в целом, долго не принимался. В его отсутствие Правительством и Росимуществом принимались отдельные нормативные акты, посвященные некоторым аспектам функционирования государственных унитарных предприятий (ГУП) (например, по эксплуатационным ГУП, осуществляющим эксплуатацию находящегося в федеральной собственности недвижимого имущества, по продаже активов ликвидируемых и ликвидированных госпредприятий). Новым законом о приватизации (№ 123-ФЗ), вступившим в силу 2 августа 1997 г., в качестве одного из способов было также определено преобразование государственных унитарных предприятий после проведения инвентаризации имущества и аудиторской проверки в АО, 100% акций которых находятся в государственной (муниципальной) собственности. Среднесрочной программой социально-

экономического развития РФ на период 1997–2000 гг. предусматривалось завершить реорганизацию всех федеральных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения в хозяйственные общества со 100% государственным капиталом или в федеральные казенные предприятия до 1 января 1999 г., чего достичь так и не удалось.

Как уже указывалось выше, начало новому этапу реформирования отношений собственности в России положило одобрение Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее по тексту – Концепция). Весьма симптоматичным можно считать уже тот факт, что, пожалуй, впервые с 1992 г. проблеме управления государственным имуществом был отдан приоритет перед формальным изменением формы собственности. Резкое удешевление стоимости предприятий и пакетов их акций после девальвации рубля закономерно обусловило перенос акцента в действиях федерального центра в 1998–1999 гг. на увеличение неналоговых доходов бюджета за счет использования государственного имущества, что автоматически требовало внесения четкости и ясности во взаимоотношения между различными органами власти.

Концепция исходит из необходимости постепенного сокращения количества государственных и муниципальных унитарных предприятий и параллельную реализацию комплекса мер по улучшению управления ими. Он включает:

1. Определение:

- круга и количества унитарных предприятий, необходимых для выполнения государственных функций;
- целей государства применительно к каждому предприятию и учреждению.

2. Установление:

- порядка отчетности руководителей унитарных предприятий и учреждений о ходе выполнения утвержденной программы (плана);

- порядка принятия управленческих решений при недостижении цели государства, невыполнении программы (плана);
- критериев и порядка перечисления части прибыли предприятия в бюджет.

3. Ужесточение контроля над деятельностью самих предприятий, учреждений и их руководителей.

Более подробно содержание этих мер будет раскрыто ниже.

Главная причина, по которой российское правительство стремится к сокращению числа унитарных предприятий всех уровней, состоит в недостатках, присущих хозяйственному ведению как правовому институту. При этом правительство намерено в долгосрочной перспективе преобразовать унитарные предприятия в открытые акционерные общества (ОАО), 100% акций которых будут находиться в государственной или муниципальной собственности, иначе говоря, в казенные предприятия.

Они связаны с асимметрией полномочий субъекта такого права и титульного собственника – государства. В отсутствие закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях их руководители имеют большую свободу действий в отношении доходов и имущества, которыми они де-факто владеют, пользуются и распоряжаются. В то же самое время ст. 295 Гражданского кодекса Российской Федерации оставляет за титульным собственником четко очерченный круг функций: 1) создание, реорганизация и ликвидация предприятия; 2) определение предмета и целей его деятельности; 3) назначение руководителя; 4) контроль над имуществом, переданным на праве хозяйственного ведения; 5) право на часть прибыли (без конкретных механизмов реализации этих прав).

Именно слабость государства (незаинтересованность или нежелание аппарата) в 90-е гг. привела к тому, что оно, как собственник, так и не воспользовалось правами, предоставленными ему Гражданским кодексом РФ (например, на долю в прибыли). До 1999 г. оно так и не озаботилось выстраиванием механизмов реализации своих прав через Устав и т.п.

Дополнительным осложняющим фактором являлось сохранение прежних норм трудового законодательства, эффективно защищающих права руководителей унитарных предприятий и делающих вероятность его увольнения очень небольшой.

Основные направления трансформации унитарных предприятий были определены в Постановлении Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 (о чем будет сказано ниже), которое в принципе допускает их сохранение в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Вступивший в силу в 2002 г. новый закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» подробно регулирует порядок определения состава подлежащего приватизации имущественного комплекса унитарных предприятий (включая земельный участок), условия и процедуры приватизационных трансакций.

Согласно же гражданскому законодательству унитарное предприятие является организационно-правовой формой, обеспечивающей в максимальной степени в рамках государственной и муниципальной форм собственности (по сравнению с казенными предприятиями и бюджетными учреждениями) вовлечение хозяйствующего субъекта в коммерческую деятельность (имеющееся по определению право на ведение бизнеса, формальное отсутствие ограничений по источникам финансирования, возможности распоряжения результатами хозяйствования, прибылью, создание дочерних предприятий) и допускающей соответствующие коммерческие риски (общая ответственность всем имуществом при возможности банкротства). Государство же, как собственник унитарного предприятия лишается прав владения, пользования и в большой степени распоряжения на переданное ему в хозяйственное ведение имущество при минимизации возможностей контроля. Из всего этого следует, что качественные параметры осуществляемого государством управления сектором унитарных предприятий зависят преимущественно от эффективности контрольных процедур и инструментария мониторинга.

В 2002 году вышел новый федеральный закон от 14 ноября 2002 г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», который четко расчерчивает грань между полномочиями собственника и руководителем унитарного предприятия, также расписаны их права и обязанности. В законе определено как происходит контроль за деятельностью унитарного предприятия. В закон вошло такое понятие, как публичная отчетность, которая представляет собой публичное опубликование отчета о своей деятельности. Новый закон наиболее четко регламентирует деятельность унитарного предприятия, который в силе и по сей день.

Основной целью деятельности унитарного предприятия является извлечения прибыли, поэтому унитарное предприятие относится к коммерческим организациям. Вместе с тем унитарное предприятие обладает рядом специфических черт, которые заставляют отвести ему особое место среди коммерческих организаций.

Унитарное предприятие учреждается и реорганизуется по решению уполномоченного государственного органа или органа муниципального образования. Органом, уполномоченного создавать казенные предприятия, является Правительство РФ.

Орган, учреждающий унитарное предприятие, утверждает его устав. Уставный фонд унитарного предприятия формируется за счёт имущества, передаваемого учредителем. Причем уставный фонд унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, должен быть оплачен до его регистрации.

Унитарное предприятие имеет так называемую специальную правоспособность, то есть может заниматься только теми видами специальности, которые указаны в его учредительных документах. Этим унитарное предприятие отличается от других коммерческих организаций: хозяйственных товариществ и обществ. В том случае, если унитарное предприятие заключит сделку в противоречии с целью деятельности, указанными в его учредительных документах, такая сделка может быть

признана недействительной по иску самого унитарного предприятия, уполномоченного органа учредителя (государства или муниципального образования), прокурора или государственного органа, осуществляющего контроль или надзор за деятельностью унитарного предприятия (например, отраслевого ведомства, в ведении которого оно находится).

Согласно ст. 113 ГК РФ унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится соответственно в государственной или муниципальной собственности, принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. В отношении имущества, приобретенного унитарным предприятием, у самого унитарного предприятия возникает право хозяйственного ведения или право оперативного управления, а у государства или муниципального образования – право собственности.

Исходя из вида внешнего права, принадлежащего унитарному предприятию, различают два вида унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения;
- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия).

По общему правилу унитарное предприятие осуществляет в отношении принадлежащего ему имущества все правомочия собственника (владение, использование и распоряжение) с ограничениями, установленными законом. Сделки по распоряжению имуществом унитарного предприятия в нарушение этих ограничений ничтожны, то есть, недействительны независимо от признания их таковыми судом и не порождают никаких правовых последствий.

В зависимости от степени ограничений права распоряжаться имуществом и различаются право хозяйственного ведения и право оперативного управления.

Согласно п. 2 ст. 295 ГК РФ предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Объем правомочий унитарного предприятия в отношении имущества, принадлежащего ему на праве оперативного управления, значительно уже. Самостоятельно такое унитарное предприятие (казенное предприятие) вправе распоряжаться лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества, т.е. Российской Федерации

Ещё одним существенным отличием права оперативного управления от хозяйственного ведения является право собственника имущества, закрепленного за казенным предприятием, изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Государство или муниципальное образование, помимо указанных выше случаев, вправе также распорядиться всем имуществом унитарного предприятия как имущественным комплексом. Например, Российская Федерация может передать имущественный комплекс федерального унитарного предприятия субъекту федерации или муниципальному образованию. Субъект федерации может передать такой комплекс Российской Федерации, другому субъекту федерации или муниципальному образованию и т.д. При этом право хозяйственного ведения унитарного предприятия на это имущество сохраняется. Поскольку унитарные предприятия могут быть только государственными или муниципальными, передать имущественный комплекс

унитарного предприятия можно только Российской Федерации, субъекту федерации или муниципальному предприятию.

По этой же причине возможность смены собственника имущественного комплекса унитарного предприятия существует только в отношении унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Чтобы передать имущественный комплекс казенного предприятия субъекту федерации или муниципальному образованию, необходимо сначала преобразовать казенное предприятие в унитарное предприятие, основанного на праве хозяйственного ведения, а уже затем передавать имущественный комплекс вновь созданного унитарного предприятия.

По общему правилу унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам, во-первых, само, во-вторых, всем принадлежащим ему имуществом. Однако с учетом ограниченного характера вещных прав унитарного предприятия на его имущество, специальной правоспособности унитарного предприятия и особого контроля над деятельностью унитарного предприятия со стороны учредителя законом установлены исключения из этого правила. Исключения состоят в возложении на учредителя унитарного предприятия так называемой субсидиарной ответственности. Суть субсидиарной ответственности в данном случае заключается в том, что если имущества унитарного предприятия оказалось недостаточно для удовлетворения требований кредиторов, они имеют право обратиться с иском к собственнику имущества, т.е. государству.

Применительно к унитарным предприятиям, основанного на праве хозяйственного ведения, субсидиарная ответственность предусмотрена п. 3 ст.56 ГК РФ.

В случае, когда несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана учредителями (участниками), собственником имущества юридического лица или другими лицами, которые имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо другим образом имеют возможность определять его действия, на таких лиц в случае недостаточности имущества

юридического лица может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Учредителем, собственником имущества унитарного предприятия и лицом, которое имеет право давать обязательные для унитарного предприятия указания и возможность иным образом определять его действия, является государство или муниципальное образование.

Поэтому, если будет доказано, что несостоятельность унитарного предприятия вызвана учредившим его государством или муниципальным образованием, на учредителя будет возложена субсидиарная ответственность.

Что касается собственника имущества казенного предприятия – Российской Федерации, то она всегда субсидиарно отвечает по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества. При этом не надо доказывать причинно-следственную связь между недостаточностью имущества казенного предприятия и действиями собственника этого имущества.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Унитарным предприятием признается:
 - 1.1. некоммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество;
 - 1.2. **коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество;**
 - 1.3. коммерческая организация, наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество;
 - 1.4. некоммерческая организация, наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.
2. Какие виды унитарных предприятий существуют?
 - 2.1. права оперативного управления;
 - 2.2. права полного хозяйственного ведения;
 - 2.3. **оба варианта верны;**
 - 2.4. оба ответа не верны.
3. Основной целью деятельности унитарного предприятия является:
 - 3.1. **извлечения прибыли;**

- 3.2. общественная деятельность;
 - 3.3. оба варианта верны;
 - 3.4. оба ответа не верны.
4. При каком виде унитарного предприятия объем правомочий в отношении имущества принадлежащего ему значительно шире?
- 4.1. при оперативном управлении;
 - 4.2. предприятие на праве полного хозяйственного ведения;
 - 4.3. различий в объеме правомочий нет.
5. Какими документами регламентируется деятельность унитарных предприятий?
- 5.1. Уставом, Гражданским кодексом, ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях»;
 - 5.2. Уставом, Гражданским кодексом РФ;
 - 5.3. Гражданским кодексом РФ, ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях»;
 - 5.4. Уставом, ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях».
6. Среди проблем управления унитарных предприятия выделяют:
- 6.1. количество федеральных государственных унитарных предприятий (более 13 700) не соответствует возможностям и потребностям государства;
 - 6.2. отсутствует мониторинг результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий. Не определены цели деятельности каждого предприятия;
 - 6.3. отсутствует контроль за деятельностью руководителей федеральных государственных унитарных предприятий;
 - 6.4. все варианты верны.
7. Учредителем унитарного предприятия может выступать:
- 7.1. государство или муниципальное образование;
 - 7.2. народ;
 - 7.3. оба варианте верны;
 - 7.4. оба ответа не верны.
8. В какой документ вошло понятие «публичная отчетность»?
- 8.1. в Концепцию;
 - 8.2. в Гражданский кодекс РФ;
 - 8.3. в ФЗ № 161;

8.4. в ФЗ № 178.

9. Имеют ли унитарные предприятия создавать дочерние предприятия?

9.1. да, имеют полное право;

9.2. нет, но имеют право создавать только филиалы;

9.3. нет, но имеют право создавать представительства;

9.4. нет, но имеют право создавать филиалы и представительства.

10. Имеет ли право унитарное предприятие сдавать в аренду недвижимое имущество?

10.1. да, имеет;

10.2. нет, не имеет;

10.3. да, но с согласия собственника унитарного предприятия.

ТЕМА 8. Оценка эффективности и реформирование системы управления муниципальным имуществом

Аннотация: Оценка как важная функция системы управления. Цели и принципы оценки эффективности системы управления муниципальной собственностью. Факторы, влияющие на оценку (физические, социальные, экономические, политические). Технология оценки объекта недвижимости. Методы оценки: затратный, доходный, сравнительный (рыночный). Оценка эффективности управления муниципальными унитарными предприятиями. Оценка эффективности управления муниципальными ценными бумагами, пакетами акций и долями. Стратегия развития и реформа системы управления муниципальной собственностью.

Ключевые слова: муниципальная собственность, муниципальное управление, муниципальное имущество, теория собственности

Методические рекомендации по изучению темы

Приступая к проработке материала по каждой теме курса, следует ознакомиться с содержанием и методическими указаниями по ее изучению. После прочтения основных и дополнительных литературных источников по теме, следует ответить на предлагаемые вопросы для самопроверки полученных знаний. С целью их закрепления и углубления рекомендуется выполнить индивидуальные и тестовые задания.

Рекомендуемые информационные ресурсы

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%
2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с. <http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Список сокращений

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Глоссарий

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться

лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу

организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Вопросы для изучения по теме

1. Учет объектов собственности.
2. Организация и методы оценки муниципального имущества.
3. Кадровое обеспечение системы управления муниципальной собственностью.
4. Контроль за распоряжением муниципальной собственностью и эффективностью ее использования.

Краткое изложение теоретического материала по теме: определение основных понятий, формулировка основных результатов

Управление имуществом, а также пакетами акций, принадлежащими муниципалитету — один из центральных вопросов деятельности муниципальных органов в РФ. Оценку эффективности управления пакетами акций, закрепленных в муниципальной собственности можно проводить несколькими методами, включая использование различных финансовых коэффициентов. Однако предварительно необходимо определить:

- позицию, с которой проводится анализ эффективности управления (любой рыночный объект служит точкой пересечения интересов различных собственников, и то, что эффективно с позиций частного акционера, с государственной точки зрения может быть нерациональным);
- цели анализа;
- потенциальные стандарты, объекты сравнения.

Одна методика оценки эффективности управления не может дать полные ответы, поскольку управленческое решение, признанное весьма эффективным в краткосрочном периоде, может привести к отрицательным последствиям в долгосрочной перспективе. Поэтому перед управляющими всех уровней неизбежно встает проблема: добиться положительных результатов в настоящий момент или обеспечить условия, за счет принятия соответствующих управленческих решений, для достижения успеха через некоторое время.

Для оценки эффективности управления пакетами акций необходимы показатели, позволяющие сочетать текущие положительные результаты управления с долгосрочными.

Оценка эффективности управления муниципальными пакетами акций проводится с нескольких позиций.

С точки зрения собственника (совладельца), который заинтересован как в текущей и долгосрочной доходности своей фирмы, так и в росте собственного капитала.

С точки зрения управляющих пакетами, которые несут определенную ответственность за эффективность производства (особенно если доля акций, закрепленных за муниципалитетом, составляет контрольный пакет)

С точки зрения муниципалитета, которое имеет четко определенные интересы: надежность уплаты налогов, способность выплачивать заработную плату, обеспечение стабильной занятости на территории, охрану окружающей среды. В задачу местной администрации входит также оказание поддержки предприятиям промышленности, имеющим стратегическое значение для развития территории.

Совладельца интересует, прежде всего, такие показатели деятельности предприятия, как уровень доходности на собственный капитал, прибыль на акцию, общая прибыль акционера, инвестиционная стоимость бизнеса. В центре его внимания находятся проблемы распределения доходов, полученных в результате производственной деятельности (какая часть доходов будет реинвестирована, а какая выплачена в виде дивидендов). Кроме того,

собственники обеспокоены тем влиянием, которое оказывает деятельность фирмы на рыночную стоимость их инвестиций, поскольку они выражены в основном в акциях, обращающихся на фондовом рынке.

Управляющих пакетами акций интересует, прежде всего, оценка эффективности использования производственных ресурсов по таким показателям, как коэффициент прибыльности, уровень рентабельности, анализ текущих операционных затрат. Основное внимание управляющих должно быть направлено не решение проблем управления ресурсами (оборачиваемость активов, управление оборотным капиталом, характер кредиторской задолженности, эффективность использования трудовых ресурсов).

Сложность оценки эффективности управления пакетом акций, закрепленных в муниципальной собственности, заключается в том, что управляющие соединяют вместе интересы всех трех групп: совладельцев, управляющих и местной администрации. Следовательно, необходимы интегральные показатели оценки их деятельности.

Оценка с позиции собственника

Сложность управления муниципальными пакетами акций состоит в том, что зачастую это акции предприятий, имеющих стратегическое значение для дальнейшего развития страны или предприятий, переживающих финансовые затруднения. Как правило, это акции низкого качества.

Поэтому способность компании генерировать устойчивый поток доходов в долгосрочном периоде является существенным показателем эффективности управления пакетами акций и достижения поставленной цели – финансового оздоровления компании. Существуют две методики расчета денежных доходов: определение бездолгового денежного потока, который определяется, как правило, как реальный денежный поток с использованием реальной ставки доходности и денежный поток номинальный для собственного капитала с использованием номинальной ставки доходности.

Оценка с позиции управляющего

Основные показатели оценки: денежные потоки (притоки и оттоки, генерируемые управленческими решениями), ставка доходности собственного капитала, ставка доходности инвестированного капитала.

Показателем, который отражает деятельность компании не только в краткосрочном, но и в долгосрочном периоде, является текущая стоимость будущих денежных потоков.

Основная сложность расчета данного показателя – выбор ставки дисконтирования. Здесь можно использовать ставку доходности, рассчитанную по методу оценки капитальных активов, или средневзвешенную стоимость капитала, или рассчитывать ставку дисконта кумулятивным методом:

в основу расчета кладется ставка дохода по вложениям, свободным от риска (муниципальные ценные бумаги);

определяется уровень риска вложений в конкретную компанию на основе экспертных оценок таких факторов риска, как качество управления компанией, структура капитала, диверсификация поставщиков, диверсификация продуктовая и территориальная. Уровень риска по каждому фактору оценивается в процентах от 0 до 5. Суммирование уровня риска по каждому фактору и ставки доходности по безрисковым вложениям дает величину ставки дисконта.

Оценка с позиции правительства

Для определения интересов местного самоуправления необходимо учитывать, что в условиях рыночной экономики муниципалитет является предпринимателем, заинтересованным в получении предпринимательского дохода и в создании условий для развития частного капитала.

Тем не менее, интересы муниципалитета значительно шире интересов частного инвестора. Это особенно отчетливо проявляется при оценке инвестиционных проектов, когда муниципальные управляющие, принимая инвестиционные решения, отвечает на следующие вопросы:

Насколько велик чистый денежный поток доходов от инвестиций?

Кто воспользуется этим доходом?

Каким образом данный доход станет доступным получателям?

Первый вопрос относится к экономической эффективности проекта, которая понимается более широко, чем частным инвестором, а именно: как данный проект повлияет на социальное положение в регионе, какое влияние он оказывает на занятость населения, структуру доходов и расходов населения, квалификацию кадров, окружающую среду и т.п.

Второй вопрос непосредственно связан с первым – распределение доходов прямо зависит от взаимоотношений между социальными группами в процессе производства. Однако государство законодательными актами может регулировать данные отношения.

Третий вопрос касается каналов распределения доходов, полученных от инвестиционного проекта, которые также должны находиться под контролем муниципалитета и своевременно корректироваться, чтобы избежать социальных потрясений. Важным моментом здесь является привлечение средств в местный бюджет.

Таким образом, интересы управляющего муниципальной собственностью отличаются большей социальной ориентацией.

Можно сказать, наиболее четким интегральным показателем является рост рыночной стоимости собственного капитала компании. Если управление пакетом акций (особенно контрольным пакетом акций) привело к росту рыночной стоимости собственного капитала компании, управление следует признать эффективным.

Определить динамику рыночной стоимости собственного капитала можно определить несколькими методами.

Метод накопления активов. Его целесообразно использовать, если в муниципальной собственности закреплен контрольный пакет акций.

Суть его заключается в том, что переоцениваются балансовая стоимость активов, с тем чтобы определить их рыночную стоимость. Если из рыночной стоимости совокупных активов вычесть стоимость долговых обязательств

компании, получим величину рыночной стоимости чистых активов, т.е. рыночную стоимость собственного капитала. План расчета:

переоценить материальные активы;

подсчитать нормализованную прибыль;

определить средний по отрасли доход на активы или на собственный капитал;

подсчитать ожидаемые прибыли на основе среднего по отрасли доходов на активы (результат шага 1 умножить на результат 3)

подсчитать избыточные прибыли (результат 2 минус результат 4)

оценить избыточную прибыль, используя коэффициент капитализации)

добавить стоимость гудвила к стоимости чистых активов компании.

Расчет на основе рыночной стоимости акционерного капитала.

Суть данного метода в том, что если дивиденды выплачиваются за ряд лет на одном уровне (и не выплачиваются в виде акций), стоимость акционерного капитала можно рассчитать как отношение ожидаемых дивидендов к рыночной стоимости акций.

Этот показатель достаточно четко отражает эффективность управления пакетом акций, закрепленных в муниципальной собственности, поскольку в нем отражены результаты деятельности компании как в области производственной деятельности, так и в сфере инвестирования и финансирования.

Инвестиционная стоимость акционерного общества рассчитывается путем дисконтирования ожидаемого инвестором потока дивидендов по ставке дисконта, соответствующей ожиданиям конкретного инвестора. Инвестиционная стоимость для конкретного инвестора отличается от рыночной стоимости, поскольку у конкретных инвесторов неизбежны различия в оценках будущей доходности, уровня риска, налогового статуса. Кроме того, необходимо учитывать синергический эффект, связанный с находящимися в собственности или контролируемые другими видами деятельности.

Оценка рыночной стоимости обычно проводится без учета инвестиционной стоимости, в то время как оценка инвестиционной стоимости сопровождается оценкой рыночной стоимости, облегчая принятие решений.

Существо реформы состоит в том, чтобы произвести в значительных масштабах разгосударствление собственности - превращение муниципальной формы присвоения в разнообразные иные формы хозяйства.

Однако реформирование муниципальной собственности отнюдь не должно вести к полной ее ликвидации. Ибо, как нам известно, во второй половине XX в. общее нераздельное имущество везде используется в национальных интересах. Поэтому речь может идти о правильном определении границ разгосударствления и установлении нормальных соотношений между общественным и частным секторами экономики страны

Во всех странах реформирование муниципальной собственности именуют приватизацией (от лат. *privatus* - частный). Означает ли это, что муниципальные предприятия, средства транспорта, жилые здания и другое имущество передаются (или продаются) только отдельным лицам? Так, наверное, могло бы быть только в условиях классического капитализма. Но и это маловероятно, поскольку у муниципалитета тогда не было производственного имущества. Во второй половине XX в. приватизация означает, по существу, разгосударствление.

В России приватизация началась с октября 1992 г. На первом ее этапе все граждане страны бесплатно получили так называемые ваучеры - приватизационные чеки. Каждый ваучер соответствовал стоимости государственного имущества на сумму 10 тыс. руб. Были провозглашены задачи приватизации: а) покончить с господством государственной собственности и б) сформировать класс частных собственников, который по уровню доходов превратится в зажиточный "средний класс" (это совершенно недостижимая цель, особенно в условиях громадного обесценения рубля и кризисного спада производства). По официальным данным, за период ваучерной приватизации (до 1 июля 1994 г.) было разгосударствлено 70%

промышленных предприятий. Доля государственной собственности в общем объеме стоимости имущества составила 35%.

С 1 июля 1994г. был объявлен второй этап приватизации, во время которого имущество государственных и муниципальных предприятий должно продаваться за деньги. Для этого предполагалась продажа предприятий или их акций на аукционах (публичных торгах), разного рода конкурсах; выкуп арендованного имущества и другие способы приватизации. При этом была объявлена основная цель - способствовать появлению новых собственников, которые будут заинтересованы развивать производство и вложат в него средства, повышающие эффективность (результативность) хозяйственной деятельности.

Между тем появлению "эффективных собственников" с самого начала мешали ряд обстоятельств:

- многие крупные промышленные предприятия были проданы по чрезмерно низким ценам (нередко путем преступных сделок); их новые владельцы не заинтересованы вкладывать значительные суммы денег в техническое обновление производства;

- 3/4 акционированных промышленных предприятий находятся в собственности трудовых коллективов, которые имеют контрольный пакет акций и не собираются продавать его какому-то постороннему лицу; большое количество акций приобрели бесплатно за ваучеры мелкие собственники. Они заинтересованы лишь в получении наибольших дивидендов (доходов на акции) и не дают акционированным предприятиям никаких денежных средств.

В итоге сложилось явно ненормальное экономическое положение. Приватизация не принесла обществу и государству сколько-нибудь существенного положительного результата.

На сегодняшний день тенденции развития страны связаны с дальнейшим повышением управляемости экономики России, координацией деятельности министерств и ведомств в интересах достижения единой цели – роста экономики страны. В этой связи и работа органа исполнительной власти в

сфере имущественных отношений предполагает усиление координации действий с федеральными органами, уполномоченными в сфере финансового оздоровления и банкротства, рынка ценных бумаг, деятельность которых направлена по сути дела в одном направлении.

Основной стратегией дальнейшего совершенствования системы управления муниципальной собственностью является передача основных рычагов управления муниципальным имуществом независимым директорам. Но здесь следует подчеркнуть, что основные решения по эффективному управлению муниципальной собственностью и контроль их выполнения на местах остаются за соответствующим комитетом по управлению муниципальным имуществом и местной администрацией.

При этом непосредственно предполагается управлять наиболее крупными и важными для муниципалитета объектами собственности. Управление остальными объектами должно остаться за независимыми директорами, действующими под руководством местного органа исполнительной власти в сфере имущественных отношений.

Конечным результатом такой стратегии должно стать окончательное распределение всего объема муниципальной собственности. В рамках этого должна быть также решена задача очищения от социальной сферы путем передачи ее на условиях государственно-частного партнерства с переводом им соответствующих финансовых потоков.

Деятельность территориальных органов управления муниципальным имуществом должна быть построена таким образом, чтобы объектом их управления был имущественный комплекс всего муниципалитета, во всей его целостности, а не отдельные предприятия. Посредством этого будут созданы предпосылки и к системному управлению муниципальным имущественным комплексом в целом.

При реформе управления муниципальной собственностью необходимо исходить из того, что оно осуществляется в условиях рынка и находится в конкурентном поле экономики России. Это обуславливает такую задачу

информационно-аналитического обеспечения, как совершенствование управления муниципальным имуществом в конкурентном поле, когда рядом с ним находится частная собственность, государственная собственность, совместная и иностранная собственность.

При этом важной задачей остается подготовка и проведение конкурсов, аукционов и опционов по продаже муниципальной собственности. В дальнейшем, если позволит законодательная база, то информационно-аналитическое обеспечение должно позволять подготавливать сделки купли-продажи с инвесторами, в том числе и по результатам прямых переговоров.

С учетом того, что муниципальные имущественные комплексы, как правило, развиваются в депрессивном варианте, эта задача является сложной. Особенно плохо обстоят дела в этом отношении на предприятиях социальной сферы (в настоящее время 70% предприятий, находящихся на положении банкротов, в основном относятся к предприятиям комплекса).

Поэтому в рамках этой управленческой задачи важное место занимает построение эффективных управленческих технологий, которые должны обеспечить достижение поставленных перед системой управления муниципальной собственностью целей. При этом необходимо учитывать поведенческие особенности многих предприятий, относящихся к социальной сфере, заключающиеся в том, что такие предприятия стремятся создавать гамму дочерних предприятий, на которых обеспечивается высокая рентабельность.

Управленческие технологии, используемые при решении задач эффективного функционирования муниципальной собственности в рыночных условиях должны соответствовать основному направлению экономической работы местного органа исполнительной власти в сфере имущественных отношений: создание предпосылок для выгодного оборота (купли – продажи) муниципальной собственности. При этом важно, чтобы потери муниципалитета от того, что оно после продажи перестанет получать доходы от этой собственности (например, в виде дивидендов) были компенсированы

многократным увеличением налоговой базы, которая будет много выше у эффективного собственника.

В рамках этой задачи информационно-аналитическое обеспечение должно быть направлено на повышение эффективности работы с инвестициями, прежде всего, с федеральными. Актуальность этой задачи связана с тем, что отсутствие эффективного контроля приводит зачастую к бесследному исчезновению в муниципалитетах части денег, выделяемых федеральным бюджетом. Поэтому необходимо создать инструменты, позволяющие отслеживать движение федеральных инвестиций и строить систему их трансформации в собственность. При этом результаты любой инвестиции должны рассматриваться как появление того или иного объекта собственности. В настоящее время многие такие объекты, появившиеся в результате федеральных инвестиций, зачастую не получают статуса федеральной собственности, а передаются в частную или иную собственность.

Информационный контроль за движением инвестиций важен и с точки зрения выполнения инвестиционных обязательств теми инвесторами, которые провели пакеты через процедуру инвестиционных торгов, либо коммерческих конкурсов с инвестиционными условиями. За выполнением этих условий должен следить местный комитет по управлению муниципальным имуществом.

Другое важное направление инвестиционной деятельности связано с совершенствованием работы с акционерными обществами в годовом цикле проведения собраний акционеров. Это направление может стать важным рычагом в повышении эффективности деятельности акционерных компаний с муниципальным участием и должно рассматриваться не только как попытка пополнить бюджет через «давление» на дивиденды, но и как реальный фактор управления производством.

Важной функцией с точки зрения муниципальной инвестиционной деятельности является проведение маркетинговых и других исследований, чтобы определить заинтересованных лиц в приобретении того или иного пакета

акций. Эффективность этой работы зависит в первую очередь от местного комитета по управлению муниципальным имуществом.

С целью проведения реформы управления муниципальной собственностью необходимо создать систему законодательного и нормативного правового обеспечения, которая позволила бы урегулировать весь комплекс имущественных отношений, как на уровне государства, так и уровне отдельных муниципалитетов. Эта система должна включать измененные и дополненные Федеральные законы «О приватизации государственного имущества...» и «Об акционерных обществах», новые постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в сфере имущественных отношений.

При этом для формирования более совершенного поля деятельности предприятий и организаций, относящихся к муниципальной собственности, важным является разработка уставов каждого такого предприятия.

Без информатизации, без создания соответствующего программного обеспечения задачи по реформе системы управления муниципальной собственностью не решить. Не решив такую задачу, очень сложно осуществлять соответствующий мониторинг и вырабатывать рациональные управленческие решения по эффективному управлению муниципальным имуществом – центральной задаче местного органа управления сферой имущественных отношений.

При этом необходимо использовать информацию, которая имеется в регионах. Кроме того, должны быть использованы данные, стекающиеся в другие органы власти, прежде всего органы статистики и налоговые органы. Однако перечень данных, формируемых этими органами, не всегда соответствует целям и задачам, решаемым в местном органе по управлению сферой имущественных отношений при создании Реестра муниципальной собственности, то необходимо провести координационную работу по стыковке форматов данных, сопряжению программно-технического обеспечения федеральных и территориальных органов.

Для эффективного управления необходимо провести «большую инвентаризацию муниципалитета», поскольку сегодня нет реальных цифр того, что принадлежит местному самоуправлению, никто не назовет ни точного числа работающих предприятий, ни их доходов, ни даже – достоверных данных о населении страны. В целом, общественный приоритет заключается в том, чтобы побороть собственную бедность. Россия обладает огромной территорией, природными ресурсами, многонациональной культурой и образованностью нации.

Другой приоритет заключается в защите рынка от незаконного вторжения, как чиновного, так и криминального. Суть государственного регулирования экономики состоит не в том, чтобы душить рынок и расширять бюрократическую экспансию в новые отрасли, а, наоборот, помочь ему встать на ноги. Все субъекты хозяйствования должны быть поставлены в равные условия. А муниципальные институты недопустимо использовать в интересах клановой или групповой борьбы.

Все участники политической и экономической жизни в нашей стране должны быть в абсолютно равных условиях, чтобы никто не мог, подобравшись к власти слева или справа, диктовать свои условия. В этой связи борьба с коррупцией в России направлена на создание «нового облика страны». Без этого невозможны нормальные инвестиции в экономику муниципалитетов России.

Вопросы и задания для контроля знаний по теме

1. Согласно Гражданскому Кодексу РФ имущество, принадлежащее на праве собственности поселению и имущество, принадлежащее на праве собственности району, являются:
 - 1.1. государственной собственностью;
 - 1.2. муниципальной собственностью;
 - 1.3. частной собственностью.
2. Приобретение, осуществление имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей от имени муниципальных образований возлагается:
 - 2.1. только на органы государственной власти;

- 2.2. только на органы местного самоуправления;
- 2.3. на органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 3. Эта проблема является одной из самых сложных и актуальных в условиях переходной экономики. Ее особая острота обусловлена проблемами местного бюджета и дефицитом финансовых ресурсов.
 - 3.1. проблема управления поведением исполнителя;
 - 3.2. несовершенство формальных институтов;
 - 3.3. проблема остаточной муниципальной собственности.
- 4. Существо реформы состоит в том, чтобы:
 - 4.1. полностью ликвидировать муниципальную собственность;
 - 4.2. провести в значительных масштабах разгосударствление собственности;
 - 4.3. передать муниципальные предприятия, средства транспорта, жилые здания и другое имущество только отдельным лицам.
- 5. Пассивная сторона отношений собственности в виде предметов природы, имущества, вещества, информации, духовных и интеллектуальных ценностей:
 - 5.1. Объект собственности;
 - 5.2. Субъект собственности;
 - 5.3. Предмет собственности.
- 6. Этот уровень управления может быть охарактеризован следующим образом: уровень взаимодействия структурных подразделений комитета по управлению муниципальным имуществом и объектов системы управления, а также структурных подразделений этого комитета между собой. О каком уровне идет речь?
 - 6.1. Федеральный (макроуровень);
 - 6.2. Уровень субъектов Федерации или отраслей народного хозяйства (мезоуровень);
 - 6.3. Муниципальный или отдельных предприятий и объединений (микроуровень).
- 7. Основные проблемы управления муниципальной собственностью:
 - 7.1. отсутствие эффективной системы управления;
 - 7.2. низкая управляемость народного хозяйства;
 - 7.3. неэффективно используемые государственные ресурсы;
 - 7.4. все перечисленное верно.
- 8. Объекты собственности муниципальных районов могут принадлежать на праве:
 - 8.1. собственности – муниципалитету;
 - 8.2. хозяйственного ведения – муниципальным унитарным предприятиям;
 - 8.3. оперативного управления – муниципальным органам власти, учреждениям и организациям;
 - 8.4. все перечисленное верно.

Общий список сокращений по курсу в целом

АО – акционерное общество.

ГК – Гражданский кодекс.

МУП – муниципальное унитарное предприятие.

НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

ОАО – открытое акционерное общество.

РФ – Российская Федерация.

США – Соединенные Штаты Америки.

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ФЗ – федеральный закон.

Общий глоссарий

Аренда — предоставление земли, средств производства, имущества их владельцем (арендодателем) во временное пользование другим лицам (арендаторам) на договорных условиях, за плату.

Банкротство — это такое экономическое положение предприятия, при котором оно не в состоянии обеспечивать выплаты по своим финансовым обязательствам, иными словами это финансовая несостоятельность.

Владение — начальная, исходная форма собственности, отражающая юридическую, документально закреплённую фиксацию субъекта собственности, либо факт реального обладания объектом.

Водные объекты общего пользования — водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании. Водные объекты особого пользования — водные объекты, которыми пользуется ограниченный круг лиц.

Доверительное управление — способ использования государственного имущества путем передачи его по договору на определенный срок.

Земля — пространственный ресурс, территория. Термин земля (land) — в обычном смысле означает участок суши на поверхности земли, непокрытый водой; в юридическом смысле это слово используется для обозначения

недвижимости (и в этом контексте термин «земля» употребляется в смысле территории — участок, а не почва).

Казенное предприятие — унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления, имущество которого находится в федеральной собственности.

Муниципализация — обращение в муниципальную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и (или) юридических лиц.

Недвижимое имущество (недвижимость) — земельный участок с принадлежащими ему природными ресурсами (почвой, водой и другими минеральными и растительными ресурсами), а также все, что неразрывно связано с ним, в т.ч. строения, здания и сооружения и др. имущество, признанное недвижимым в силу Закона.

Недра — подземное пространство и содержащиеся в нем полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы.

Объект собственности — пассивная сторона отношений собственности в виде предметов, вещества, энергии, информации, имущества, духовных, интеллектуальных ценностей, целиком или в какой-то степени принадлежащих субъекту.

Оценочная деятельность — это деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости.

Пользование - применение объекта собственности в соответствии с его назначением и по усмотрению и желанию пользователя.

Пользователи недр — субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если законодательством РФ и законодательством субъектов РФ они наделены правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами.

Право оперативного управления – такое право, при котором унитарное предприятие (казенное предприятие) самостоятельно вправе распоряжаться

лишь производимой им продукцией. Любым иным принадлежащим ему имуществом казенное предприятие может распорядиться лишь с согласия собственника этого имущества. Собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Право хозяйственного ведения – такое право, при котором предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, в том числе денежными средствами, оно распоряжается самостоятельно.

Приватизация — в общем виде — сокращение или замедление темпов расширения общественного сектора экономики, сопровождаемое увеличением доли частного сектора. В более узком смысле приватизацией считают полную или частичную передачу прав собственности на находящиеся в муниципальной и государственной собственности факторы, средства производства, имущественные ценности, капитал акционерным обществам или частным лицам.

Распоряжение — представляет в современных условиях наиболее всеобъемлющий, высший способ реализации отношений между объектом и субъектом собственности, дающий субъекту право и возможность управлять объектом, поступать по отношению к объекту и использовать его в рамках закона практически любым желаемым образом, вплоть до передачи другому субъекту, глубокой трансформации, преобразования в другой объект и даже ликвидации.

Собственность — отношение между человеком, группой или сообществом людей (субъект) и всеми остальными лицами по поводу присвоения экономического блага (объект).

Износ совокупный — это потери стоимости имущества предприятия, вызванные физическим разрушением, функциональным и внешним устареванием.

Субъект собственности (собственник) — активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности.

Территориальное море Российской Федерации — прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемых в соответствии с нормами международного права и законодательством Российской Федерации.

Улучшения (усовершенствования) — качественные изменения земли, которые могут проявляться как в изменении качества земли (ее плодородия), так и в создании на земле зданий, сооружений и пр.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление муниципальной собственностью — система организационно-экономических отношений между различными субъектами по поводу организации воспроизводства и использования объектов муниципальной собственности посредством организационно-экономических функций, форм и методов с целью обеспечения реализации основополагающих социальных и экономических интересов общества и муниципалитета.

Учет объектов собственности — традиционная форма фиксации их наличия и состояния посредством отражения в балансах и проверки в ходе инвентаризации имущества.

Форма собственности — это ее вид, определяемый по признаку субъекта собственности, т. е. форма собственности определяется принадлежностью разнообразных объектов собственности субъекту единой природы.

Общий перечень информационных ресурсов

Основная литература:

1. Гневко В.А. Модернизация систем развития муниципального образования. - М.: Экономика, 2012. - 416 с.

http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=7298&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%

2. Гукасян Г.Л. Управление муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М.: РУДН, 2010. - 208 с.
http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10344&ln=ru&search_query=%D0%BC%D1%83%D0%

3. Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений. - М.: РАП, 2010. - 184 с. <http://www.bibliorossica.com/book.html?currBookId=10188>

Дополнительная литература

1. Ахметьянова З.А. Ограничение прав публичного собственника // Закон. Б.м... 2003. №11. С.72-76. ISSN 0869-4400 .
<URL:www.izvestia.ru/nnews/zakon>.

2. Ершова, Инна Владимировна. Некоторые аспекты управления государственной собственностью / И. В. Ершова // Закон. Б.м... 2004. № 3. С. 3-11. ISSN 0869-4400.

3. Корсунова, Анна Сергеевна. Государственная собственность на землю, лес и воду: вопросы разграничения и эффективного управления / А. С. Корсунова // Закон. Б.м... 2004. № 3. С. 20-26. ISSN 0869-4400.

4. Валентей С.Д. Реформирование недропользования: как избежать крайностей? // Законодательство и экономика. Б.м... 2003. №5. С.19-28. ISSN 0869-1983.

5. Костюченко Р.И. Богатство стен и заборов: Государственная и муниципальная собственность - основа экономики // Российское предпринимательство. Б.м... 2003. №10. С.91-96.

6. Островский А.В. Сравнительный анализ экономической реформы в КНР и России // Проблемы Дальнего Востока. Б.м... 2003. №4. С.90-102. ISSN 0131-2812.

7. Медведев Ю. Новая модель управления госимуществом / Ю. Медведев // Проблемы теории и практики управления. Б.м... 2004. № 1. С. 21-26.

8. "Государственная собственность в переходной экономике", научно-практическая конференция. Государственная собственность: в поисках рыночной альтернативы / Обзор подготовил П. Шинкаренко // Проблемы теории и практики управления. Б.м... 2004. № 1. С. 27-30.

9. Кузык М.Г. Проблемы стимулирования интеграционных процессов в государственном секторе промышленности / М.Г. Кузык, Ю.В. Симачев // Российский экономический журнал. Б.м... 2003. №4. С.21-49. ISSN 0130-9757 .? <URL:http://www.energосvjaz.ru/rem/>.

10. Плужник, Геннадий Николаевич. Государственный финансовый контроль и управление собственностью субъекта Федерации / Геннадий Плужник // Федерализм. Б.м... 2004. № 2. С. 115-132. ISSN XXXX-XXXX. Подстроч. примеч.- Диагр.. Библиогр. в сносках.

11. Кастальский В. Вопросы управления государственной собственностью в свете реформы органов исполнительной власти / В. Кастальский // Хозяйство и право. Б.м... 2004. № 9. С. 19-21. ISSN 0134-2398 .? <URL:нет данных>.

12. Заусаев В.К. Управление государственной собственностью в хозяйственных обществах / В.К. Заусаев, С.В. Моторина // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. ?Б.м...?2003.?□11.?С.51-62.?ISSN 0131-7652 .? 13. Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности / А.А. Хорев // Юридический мир.?Б.м...?2003.?□6.?С.4-10.?ISSN XXXX-XXXX.?Библиогр:24 назв.

13. Федорович В. О. Управление государственной и муниципальной собственностью / В. О. Федорович // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства.?Б.м...?2005.?□ 3.? С. 89-97.?ISSN 0131-7652.

14. Короткова О. И. Управление государственной собственностью субъекта РФ как функция государства (на примере Орловской области / Короткова О. И. // Государственная власть и местное самоуправление.?Б.м...?2005.?□ 11.?С. 20-22.?ISSN 1813-1247.

15. Гусев Б. В. За счет переплетения творческих связей / Б. В. Гусев // Информационное общество.?Б.м...?2005.?N 5.?С. 50-52.?ISSN 1606-1330.?ISSN 1605-9921.

Интернет источники

1. Научная электронная библиотека - <http://elibrary.ru>
2. Официальный сайт Комитета земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета муниципального образования - <http://kzio.kzn.ru/>
3. Официальный сайт Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан - <http://mzio.tatar.ru/>
4. Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом (официальное сокращенное наименование - Росимущество) - <http://www.rosim.ru/>
5. Универсальная база данных зарубежных полнотекстовых научных журналов по всем областям знаний - <http://search.epnet.com>.

Вопросы и задания для итогового контроля

Часть I. Выбрать один ответ из предложенных вариантов

1. Муниципальная собственность - это:

- а) муниципальное имущество;
- б) отношение муниципалитета в лице своих органов к имуществу, власть над ним;
- в) социально-экономические отношения по поводу присвоения благ муниципалитетом в лице своих органов и соответствующего отчуждения их от других субъектов.

2. Муниципальные унитарные предприятия являются:

- а) коммерческими организациями;
- б) некоммерческими организациями;
- в) общественными организациями

3. Муниципальные учреждения являются:

- а) коммерческими организациями;
- б) некоммерческими организациями;
- в) общественными организациями.

4. Руководитель унитарного предприятия подотчетен:

- а) общему собранию трудового коллектива унитарного предприятия;
- б) собственнику имущества унитарного предприятия;
- в) совету директоров унитарного предприятия.

5. Муниципальная собственность является экономической основой:

- а) государственного сектора экономики;
- б) местного самоуправления;
- в) частного сектора экономики.

6. Объектом муниципальной собственности может являться:

- а) недвижимое имущество государственного унитарного предприятия;
- б) средства бюджета города республиканского значения;
- в) имущество, предназначенное для обеспечения национальной безопасности.

7. Унитарному предприятию имущество, находящееся в муниципальной собственности, передается на праве:

- а) хозяйственного ведения;
- б) оперативного управления;
- в) доверительного управления.

8. Унитарное предприятие не имеет право:

- а) открывать филиалы;
- б) открывать представительства;
- в) открывать дочерние предприятия.

Часть II. Выбрать несколько вариантов правильных ответов из предложенных

9. Какие важнейшие для экономики функции выполняет муниципальная собственность?

- а) решение вопросов местного значения;
- б) обеспечение национальной безопасности;
- в) обеспечение деятельности органов местного самоуправления;
- г) создание благоприятных условий для развития военно-промышленного комплекса страны.

10. Кому муниципальная собственность передается на праве оперативного управления:

- а) учреждение;
- б) казенное предприятие;
- в) арендатор;
- г) доверительному управляющему.

11. Объектами муниципальной собственности являются:

- а) имущество представительного органа поселения;
- б) имущество государственного унитарного предприятия;
- в) средства Пенсионного фонда;
- г) средства бюджета города республиканского значения.

Часть III. Вставить пропущенный фрагмент текста

12. Право муниципальной собственности включает в себя три основных правомочия: ____ **владение** ____, ____ **пользование** ____ и ____ **распоряжение** ____.

Часть IV Задание на упорядочение ответов

13. В первой колонке цифрами 1-5 обозначены правомочия собственности. Подберите к ним из второй колонки определения.

1. Владение: ____ В ____	А. извлечение полезных свойств из вещи;
2. Пользование: ____ А ____	Б. определение дальнейшей

3. Распоряжение: _____ Б _____	судьбы вещи; В. физический контроль над вещью.
---------------------------------------	--

Часть V. Задание на свободно конструируемый ответ

14. Дайте определение муниципальной собственности:

15. В чем состоит главное отличие муниципального унитарного предприятия от других коммерческих организаций.